

Los sistemas de atención a víctimas y de búsqueda de personas  
desaparecidas en México:

---

# ¿MECANISMOS EXTRAORDINARIOS PARA LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN?

Una discusión desde la teoría de la justicia  
transicional

Por: Mtra. Denise González Núñez

Proyecto de monitoreo  
de instituciones  
encargadas de promover  
la búsqueda de verdad y  
justicia en el país.

---

## Los sistemas de atención a víctimas y de búsqueda personas desaparecidas en México: ¿Mecanismos extraordinarios para la verdad, la justicia y la reparación?

*Una discusión desde la teoría de la justicia transicional*

Proyecto de monitoreo de instituciones encargadas de promover la búsqueda de verdad y justicia en el país.

### DOCUMENTO DE ANÁLISIS

"JT MX. JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO"  
ESTRATEGIAS CONTRA LA IMPUNIDAD A.C.

#### Consejo Directivo

Mariclaire Acosta Urquidi, *Presidenta*; Emilienne de León Aulina, *Secretaria*;  
Ramón Martínez Coria, *Tesorero*, y Alejandra Guillén González, *Vocal*.

#### Dirección Ejecutiva

Jorge Peniche Baqueiro

#### Coordinación de Programas

Eloísa González Hidalgo

#### Autora:

Denise González Núñez

#### Edición:

Mariclaire Acosta Urquidi y Jorge Peniche Baqueiro

#### Definición de variables y análisis del "Archipiélago"

#### (mapeo y construcción de visualización):

Jorge Peniche Baqueiro

#### Insumos de Investigación para "Archipiélago":

Natalia Roca Loperena y Cristian Axel López Sosa

Junio de 2023.

#### Diseño editorial:



"Los sistemas de atención a víctimas y de búsqueda personas desaparecidas en México: ¿Mecanismos extraordinarios para la verdad, la justicia y la reparación? Una discusión desde la teoría de la justicia transicional" © 2023 by "JT MX. Justicia Transicional en Mexico. This work is licensed under CC BY-NC-SA 4.0.

## PRESENTACIÓN. (SOBRE JTMX)

“JT MX. Justicia Transicional en México. Estrategias contra la impunidad” (JTMX), centro de pensamiento y acción fundado en 2019, acompaña procesos locales de rendición de cuentas por violaciones graves a derechos humanos en México. Lo hacemos desde la perspectiva de la justicia transicional. Es decir, buscamos la promoción y satisfacción de los derechos a la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en estas realidades locales y priorizamos trabajar directamente con las víctimas que, desde estos contextos, reclaman consecuencia para estos abusos.

Nuestro trabajo de acompañamiento a procesos locales es formulado desde **ocho esferas de intervención**: 1) legal (promoción de acciones estratégicas de justicia); 2) psicosocial; 3) protección; 4) analítica - producción de conocimiento; 5) apertura y fortalecimiento del espacio cívico; 6) preservación y recuperación de la memoria; 7) formación y 8) incidencia.

Partimos de las realidades locales como punto de entrada para hablar de violencias e impunidad (y de justicia) en el país. Esto se sustenta en tres convicciones, base para pensar nuestro trabajo: 1) *heterogeneidad*, los contextos que atraviesan a México son heterogéneos; responden a características y dinámicas distintas y escapan a intentos de generalizaciones desde “lo nacional”; 2) *dónde están pasando cosas*, las medidas de verdad y justicia que ocurren en el país han surgido mayoritariamente desde demandas enderezadas en los estados del país; es en lo local desde donde acontecen los procesos que buscan verdad y justicia en el país; estos procesos deben ser mejor analizados y entendidos y, de así requerirlo, acompañados y asistidos; por último, 3) la *construcción de una respuesta nacional* cualquier proceso más comprehensivo de justicia, de alcance nacional, será impulsado e informado por los saberes, logros y aprendizajes de las realidades locales. Difícilmente se tratará de un solo proceso nacional, sino de aproximaciones sucesivas y graduales.

Realizamos también trabajo de tipo transversal en las siguientes áreas: *pedagogía y formación* (por ejemplo, a través de nuestro curso en línea “Introducción a la Justicia Transicional”), *memoria, comunicación y producción de conocimiento*.

De manera paralela a nuestro trabajo orientado a contextos y procesos locales, y de manera que este monitoreo que se realiza robustezca la efectividad e impacto del trabajo de acompañamiento a procesos locales, monitoreamos la implementación y actuar del “archipiélago” de instituciones que han surgido en México en los últimos años bajo el argumento de hacer frente, desde distintos puntos de entrada, al fenómeno de impunidad por la crisis de violaciones graves a derechos humanos.

Ejemplos de ello son el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV, 2013) y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB, 2017). También destacan las comisiones presidenciales creadas durante el sexenio 2018-2024. Hablamos de la Comisión para la Verdad

y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa (COVAJ, 2018) y la comisión presidencial creada para abordar el periodo de violencia política de 1965 a 1990, la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (COVEH, 2021). Todas estas instituciones se manifiestan no solo a nivel federal sino, en distintos grados, también en el ámbito estatal o local del país. De manera más remota —y menos pacífica— algunas aproximaciones incluyen el proceso de adopción de las leyes de amnistía a nivel federal y estatal, impulsadas a instancias del Gobierno Federal, en el año 2020 para, a grandes rasgos, “corregir” injusticias en la operación del sistema penal.

Parte de este trabajo de monitoreo ha resultado en la elaboración de los documentos explicativos y de difusión contenidos en la serie “**Materiales informativos sobre figuras o temáticas relevantes en torno a la lucha contra la impunidad en México**”, que JTMX ha venido publicando desde 2022\*, así como -de manera articulada con otras organizaciones- en la emisión de los informes elaborados en el marco del “**Observatorio de Amnistías**”.

### Motivación y contexto en el cual surge este estudio

Las discusiones -a favor y en contra- que tienen lugar actualmente México para implementar mecanismos propios de la disciplina de la justicia transicional no resultan del todo novedosas, ni encuentran su origen en el año 2018.

En rigor, y para dar una discusión más ordenada, se puede hacer una primera distinción, de orden temporal, sobre el campo de incidencia que tienen o podrían tener estos mecanismos. Por un lado, mecanismos pensados para abordar los abusos y violaciones a derechos humanos relacionadas, directa o indirectamente, con el llamado proceso de la transición democrática en México. Esto, desde una visión más “tradicional” de la justicia transicional actuando precisamente en momentos de transición entre regímenes totalitarios o autoritarios a pretendidos regímenes democráticos, en el marco de lo que Huntington llamó la “tercera ola democratizadora”. Por otro lado, en una discusión más reciente, la manera de pensar “salidas” a la crisis de derechos humanos que México atraviesa desde el año 2006 en relación con las violencias asociadas al contexto de violencia(s) criminal(es) y la respuesta estatal frente a éstas, ha llevado a preguntar si la disciplina y experiencias de la justicia transicional podrían aportar ideas, recursos, soluciones a la colección de contextos de violencia criminal que vive México desde hace más de 15 años, caracterizados -entre otros- por un incremento dramático de los casos de violencia letal y desaparición de personas.\*\*

\* Puedes consultar estos documentos en la sección “Biblioteca”, en nuestra página <https://itmexico.org/>.

\*\* En la práctica, no obstante, muchos de los mecanismos actualmente en vigor, unen o atraviesan marcos temporales de estos dos contextos. De manera analítica, especialistas como Guillermo Trejo, profesor de la Universidad de Notre Dame, han establecido relaciones y trayectorias entre el impacto de la violencia del “pasado” (aún muy vigente) con la llamada violencia “del presente”, generalmente asociada -de forma errónea- bajo el término paraguas “Guerra contra las Drogas”.

Otro corte que se puede hacer pasa por la “solución institucional” que se ha elegido para la inserción de estos mecanismos al entramado del aparato estatal mexicano. Desde sistemas configurados auténticamente desde la Constitución Federal (como los sistemas de búsqueda de personas y atención a víctimas), hasta cuerpos institucionales, de asidero más cuestionable, creados vía decretos emitidos por el Ejecutivo Federal (como las mencionadas comisiones presidenciales) o incluso por otras autoridades, integrantes de esos mismos sistemas mencionados; por poner un ejemplo, ahí está el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Tampoco, dentro de este “archipiélago”, puede pasarse por alto el ingrediente institucional internacional – mecanismos o figuras adicionales configurados internacionalmente que, de manera más remota o más directa, interactúan con estas mencionadas soluciones institucionales. Pensar por ejemplo, por lo que hace al caso particular de Ayotzinapa, en el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), con un mandato emanado primariamente de una medida cautelar dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2014 y el posterior Mecanismo Especial de Seguimiento para el caso Ayotzinapa, implementado en 2016, por la propia Comisión Interamericana.

La última administración federal, encabezada por el Gobierno del Presidente López Obrador 2018-2024 no inició las discusiones sobre la implementación de mecanismos sobre justicia transicional para el contexto de la “violencia del presente”, de forma muy simplista asociada con la llamada “Guerra contra las Drogas”, pero sí llegó al poder abanderando abiertamente la adopción de estos mecanismos, incluyéndolos en documentos públicos oficiales (como el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024) e, incluso, manifestando de manera pública que México se encontraba en un proceso de justicia transicional al haberse echado a andar, según su argumento, mecanismos de esta naturaleza en el país bajo esta administración.

Desde el lado de las organizaciones de la sociedad civil, las diversísimas comunidades de personas victimizadas por violaciones a derechos humanos en el país y, de manera más amplia, desde la sociedad en general han existido posiciones encontradas (y también indiferentes) en torno al discurso de la justicia transicional; su aplicabilidad, llamémosle conceptual, al contexto mexicano y, de forma más importante, los réditos que su uso arrojaría. En su momento, en el periodo de transición para la entrada en funciones del nuevo Gobierno Federal en 2018, diversas personas, organizaciones y colectivos elaboraron el documento *“Propuesta Ciudadana para la Construcción de una Política sobre Verdad, Justicia y Reparación a las Víctimas de la Violencia y las Violaciones a Derechos humanos.”*\*\*\*\* Por su parte, también en 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) estableció un convenio de colaboración con la institución académica pública Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para la elaboración del documento “Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia

\*\*\* Este documento puede ser consultado, gracias a la edición de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) en: <https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh-justicia-transicional-2019-1.pdf>

Transicional en México”, realizado por personas académicas y especialistas del CIDE\*\*\*\* De manera más reciente, en el año 2023, la obra “Verdad, justicia y memoria. Derechos humanos y justicia transicional en México” editada por las profesoras Mónica Serrano y Juan Espíndola explora los senderos y el estado que guarda la posible aplicación de la justicia transicional en México.

En un contexto ineludible, marcado por el cierre del periodo de gobierno 2018-2024, la inminente inauguración de un nuevo proceso político electoral para renovar al Gobierno Federal y a otras posiciones de gobierno y el posterior cambio de administración para el periodo 2024-2030, este documento pretende abonar a la discusión ofreciendo un punto de entrada distinto. Se plantea como cuestionamiento a revisar (i) qué es la institucionalidad que se ha construido en México, particularmente en los últimos 20 años, en materia de verdad y justicia, no solo desde un punto de vista descriptivo sino también con una indagatoria analítica (qué características tiene esta constelación de mecanismos que se ha creado, qué hace y qué no hace); (ii) propone analizar cómo se insertan estos mecanismos en el discurso y práctica de la justicia transicional, seleccionando como muestra los mecanismos que hacen parte específica de los llamados “sistemas nacionales” y (iii), por último, plantea un cuestionamiento a la asociación del término “mecanismos extraordinarios”, tan frecuentemente utilizado en el discurso de lucha contra la impunidad en México, como una condición inherente a las “fórmulas de la justicia transicional” y, de manera más importante, evalúa qué réditos arroja esta demanda, si es que alguno, es decir, advirtiendo sobre el riesgo de “normalizar lo que debe ser extraordinario”, adoptar instituciones con vocación ad-hoc pero que en la práctica podrían llegar para enquistarse en el aparato estatal ordinario, indaga si la petición de adoptar mecanismos de índole extraordinaria arroja réditos estratégicos que valga la pena seguir. Y si sí, cuáles podrían ser, inicialmente, estos réditos.

La idea de este documento analítico no es otra más que problematizar sobre términos (quitar el los) que hemos asumido como dados, creando asociaciones entre ellos que, quizá, no son del todo inherentes. Intentamos construir puntos de encuentro entre agendas para el enderazamiento de demandas concretas en la causa por la verdad y la justicia en México.

Jorge Peniche Baqueiro

Director Ejecutivo de JTMX

\*\*\*\* Este documento puede consultarse aquí: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio\\_Justicia\\_Transicional\\_Mexico.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio_Justicia_Transicional_Mexico.pdf)

Los sistemas de atención a víctimas y de búsqueda personas desaparecidas en México: ¿Mecanismos extraordinarios para la verdad, la justicia y la reparación?

Una discusión desde la teoría de la justicia transicional

Autora: Mtra. Denise González Núñez<sup>1</sup>

TABLA DE CONTENIDOS

p. 6 Introducción.

p. 8 I. Breve repaso histórico

¿Qué ha pasado en términos de los procesos de la demanda de derechos en México a partir del año 2000? ¿Cómo se ha insertado el debate de justicia transicional en ese proceso?

II. Uso del concepto de “mecanismos extraordinarios” por la sociedad civil y otros actores en México: ¿Cómo se ha usado el concepto de “mecanismos extraordinarios” en México, por quiénes y para qué? ¿Qué trae consigo el uso de dicho concepto a las discusiones sobre verdad y justicia en nuestro país?

p. 16

¿Cómo se ha usado el concepto de “mecanismos extraordinarios” en México, por quiénes y para qué? ¿Qué trae consigo el uso de dicho concepto a las discusiones sobre verdad y justicia en nuestro país?

p. 22 III. Revisión de literatura

¿Qué dice la literatura de justicia transicional sobre el concepto de “mecanismos extraordinarios”?

p. 25 IV. Discusión I

¿Los Sistemas Nacionales de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas pueden ser considerados “mecanismos extraordinarios”? ¿Bajo qué parámetros?

p. 28 V. Discusión II

¿Existen alternativas teórico-conceptuales?

p. 31 Conclusiones y recomendaciones

p. 33 Visualización “El archipiélago”

Mapeo de mecanismos “extraordinarios” creados en el sistema doméstico mexicano.

p. 39 Anexos y bibliografía

<sup>1</sup> Especialista en derechos humanos con 15 años de experiencia, incluyendo en los sectores social y académico, así como en Naciones Unidas. Maestra en Derecho por la Universidad de Harvard, Maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Oxford y Maestra en Políticas Públicas por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Agradezco al equipo de Justicia Transicional en México (JTMX) por la posibilidad de realizar este estudio y por su valiosa retroalimentación.

Introducción

En el contexto de la crisis de violencia e inseguridad que persiste en México desde hace casi dos décadas,<sup>2</sup> en enero de 2013 y en noviembre de 2017 entraron en vigor, respectivamente, la Ley General de Víctimas y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas.<sup>3</sup> Ambas leyes dieron vida a los mecanismos interinstitucionales para la coordinación de las políticas públicas en estos temas, los denominados “Sistemas Nacionales”.<sup>4</sup> Además, se crearon una serie de instituciones estatales y federales especializadas para atender las demandas de las víctimas, entre ellas las comisiones de atención de víctimas y las comisiones de búsqueda.<sup>5</sup>

Algunas organizaciones de derechos humanos, agencias de cooperación y otros han conceptualizado a dichos sistemas y/o instituciones especializadas como “mecanismos extraordinarios” para acceder a la verdad, a la justicia y a la reparación.<sup>6</sup> Esta caracterización suscita la pregunta de hasta qué punto se les puede considerar como tales a la luz de la teoría de justicia transicional. El objetivo central de este estudio fue tratar de responder dicha pregunta. Para abordarla y plantear la discusión de manera más organizada, la hemos desdoblado de la siguiente manera:

1. ¿Qué ha pasado en términos de los procesos de demanda de derechos en México a partir del año 2000 y cómo se ha insertado el debate de justicia transicional en ese proceso?
2. ¿Cómo se ha usado el concepto de “mecanismos extraordinarios” en México, por quiénes y para qué? ¿Qué trae consigo el uso de dicho concepto a las discusiones sobre verdad y justicia en nuestro país?

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de Derechos Humanos en México 11 (2015).

<sup>3</sup> Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 9 de enero de 2013, última reforma publicada 28 de abril de 2022; Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 17 de noviembre de 2017, última reforma publicada 13 de mayo 2022.

<sup>4</sup> Ley General de Víctimas, supra nota 3, artículo 79; Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, supra nota 3, artículo 44.

<sup>5</sup> Ley General de Víctimas, supra nota 3, artículo 83; Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, supra nota 3, artículo 50.

<sup>6</sup> Verónica Hínestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, Comisiones de búsqueda en América Latina. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la Investigación de las desapariciones (2021); Secretaría de Gobernación, Política pública de la Secretaría de Gobernación encaminada a la justicia transicional, refrenda Olga Sánchez Cordero, 6 de enero de 2020, <https://www.gob.mx/segob/prensa/politica-publica-de-la-secretaria-de-gobernacion-encaminada-a-la-justicia-transicional-refrenda-olga-sanchez-cordero> (visitado el 5 de abril de 2023) (señalando que el gobierno federal cuenta con instrumentos de justicia transicional y especificando a cuáles se refiere, entre ellos la Comisión Nacional de Búsqueda y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas).

3. ¿Qué dice la literatura de justicia transicional sobre el concepto de “mecanismos extraordinarios”?
4. ¿Los Sistemas Nacionales de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas pueden ser considerados “mecanismos extraordinarios”? ¿Bajo qué parámetros?
5. ¿Existen alternativas teórico-conceptuales?

Este estudio estuvo dividido en cinco partes o secciones, siguiendo el orden y la organización de las preguntas arriba planteadas. En virtud de que el abordaje fue teórico, la metodología implementada fue cualitativa, basada en una extensa revisión de literatura. Adicionalmente, el trabajo de investigación fue enriquecido mediante tres espacios de diálogo. El primero fue una entrevista con Edith López, especialista en proceso legislativo y quien de hecho estuvo directamente involucrada como asesora legislativa en el proceso de redacción y revisión de la Ley General en materia de desaparición de personas.<sup>7</sup> El segundo fue una discusión con el equipo de Justicia Transicional en México, a propósito de los avances de este estudio.<sup>8</sup> El tercero fue una entrevista con Mariclaire Acosta para profundizar en los orígenes de la discusión sobre justicia transicional en México.<sup>9</sup>

El principal hallazgo de este estudio fue que, desde un punto de vista pragmático, la caracterización de ciertos mecanismos -los Sistemas Nacionales de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas y/o las Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda, particularmente- como “extraordinarios” logra ciertos objetivos de incidencia. Sin embargo, desde un punto de vista teórico, esta caracterización parece no contar con un soporte sólido.

Este estudio presenta una alternativa que, desde nuestra perspectiva, facilita el mejor anclaje del análisis sobre dichos mecanismos a las discusiones teóricas sobre justicia transicional. No obstante, su apropiación en la práctica dependerá de

<sup>7</sup> Entrevista con Edith López Hernández vía telefónica el 20 de octubre de 2022. Las preguntas planteadas fueron fundamentalmente dos: 1) en los debates legislativos que llevaron a la adopción de la ley general en materia de desapariciones en 2017 y la ley general de víctimas, ¿se llegó a usar el término “extraordinario” para caracterizar al SNB/SNV o alguno de sus componentes?; y 2) ¿Hasta qué punto considera que podría caracterizarse a estos sistemas como tales (“extraordinarios”), en el marco de las teorías de justicia transicional y a la luz de las discusiones parlamentarias que se tuvieron en el contexto del desarrollo de la ley general en materia de desaparición?

<sup>8</sup> La discusión se desahogó el 21 de febrero de 2023 en las oficinas de Justicia Transicional en México, a través de una reunión para presentación y retroalimentación de avances.

<sup>9</sup> Entrevista con Mariclaire Acosta Urquidí, realizada el 9 de junio de 2023 en las oficinas de Justicia Transicional en México. Dos preguntas centrales en la conversación fueron: 1) ¿Cómo y cuándo inició la discusión sobre justicia transicional en México?; 2) ¿Cuáles fueron los factores determinantes para la activación de esa discusión?; y 3) ¿Por qué esa discusión no inició antes del año 2000?

las valoraciones y decisiones estratégicas que tome Justicia Transicional en México (JTMX) para efecto de sus actividades de incidencia.

## I. Breve repaso histórico: ¿Qué ha pasado en términos de los procesos de la demanda de derechos en México a partir del año 2000? ¿Cómo se ha insertado el debate de justicia transicional en ese proceso?



Realizar un análisis pormenorizado sobre el nacimiento, la maduración y la evolución de los procesos organizados para impulsar una agenda de derechos y una agenda de justicia transicional en México escapa a los límites de este trabajo. No obstante, es posible repasar algunos de los aspectos más relevantes a partir del año 2000, sólo para efecto de situarnos históricamente en la discusión.

Es de amplio conocimiento que las expresiones autoritarias, violaciones graves a derechos humanos y represiones de los gobiernos priistas, junto con diversas problemas socioeconómicos, produjeron un suelo fértil para la movilización social particularmente a partir de los años 60.<sup>10</sup> Dicha movilización estuvo acompañada, hacia mediados y finales de los años ochenta, del surgimiento de algunas organizaciones de la sociedad civil que empezaron a articularse para impulsar una agenda en clave de derechos a través del despliegue de diversas estrategias.<sup>11</sup>

En el año 2000, el Partido Revolucionario Institucional fue expulsado del poder luego de un proceso de transición a la democracia que, de acuerdo con algunos autores, empezó años antes.<sup>12</sup> Dichas elecciones fueron “las primeras elecciones nacionales verdaderamente democráticas y competitivas en los últimos 90 años”.<sup>13</sup> El cambio generó grandes expectativas y fue visto como una oportunidad única para promover procesos parecidos a los que habían tenido lugar en diversos países de la

<sup>10</sup> Laura Castellanos, México Armado 1943-1981 (2016).

<sup>11</sup> José de Jesús Maldonado, Memorias de una Lucha por la Dignidad 13 (2020) (haciendo un recuento del contexto y la fecha, 1988, en que fue fundando el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.); Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P.A.C., <https://derechoshumanos.org.mx/centro-vitoria/> (visitada el 11 de febrero de 2023) (donde se especifica la fecha de creación del Centro, 1984); Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C. <https://frayba.org.mx/sobre-nosotros> (visitado el 11 de febrero de 2023 (donde se señala la fecha de su fundación, 1989).

<sup>12</sup> José Woldenberg, Historia Mínima de la Transición Democrática en México (2012) (En la que sostiene que la transición a la democracia fue anterior al cambio de partido en el poder en el año 2000). En esta misma línea cabe recordar, a manera de hitos, que la primera elección para la gubernatura estatal ganada por el Partido Acción Nacional ocurrió en 1989 (Baja California). En ese mismo año se fundó el Partido de la Revolución Democrática.

<sup>13</sup> Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, The “Mexican solution” to transitional justice, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Marriezcurrena, Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice 94, 94 (2006).

región y del mundo.<sup>14</sup> Cabe recordar que América Latina fue semillero de comisiones de la verdad y ya para el año 2000 había habido varias experiencias.<sup>15</sup>

El recién electo presidente Vicente Fox, afiliado al Partido Acción Nacional, partido que había estado en la oposición desde 1939, quiso presentarse a nivel nacional e internacional como el representante de un auténtico cambio de paradigma político.<sup>16</sup> Así, en su discurso de toma de protesta señaló que “ninguna relación con el pasado es saludable si no está fincada en la verdad”.<sup>17</sup> Agregó que “[s]in sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos.”<sup>18</sup> Así, creó la Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP).<sup>19</sup> Conjuntamente, se ratificaron numerosos tratados de derechos humanos.<sup>20</sup>

En ese contexto, en que la sociedad civil organizada estaba en proceso de multiplicación, fortalecimiento y consolidación, se inició una discusión sobre justicia transicional.<sup>21</sup> El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) arrancó un proyecto para asesorar técnicamente a la FEMOSPP.<sup>22</sup> El ICTJ, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y otras contrapartes llevaron a cabo diversas actividades para “energizar e informar el debate público sobre verdad y justicia en el país”<sup>23</sup> y contribuir a la construcción de capacidades tanto en el

gobierno como en sociedad civil.<sup>24</sup> La entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Asociación para la Prevención de la Tortura, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) y la Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos del Pueblo de Chile organizaron un seminario internacional sobre comisiones de la verdad.<sup>25</sup> Existen registros de cómo, hasta finales de esa década, diversas organizaciones de la sociedad civil prepararon informes sobre el desempeño de la FEMOSPP y llevaron a cabo espacios para discutir el aterrizaje de la justicia transicional en México, así como intercambiar experiencias.<sup>26</sup>

La justicia transicional –y concretamente, “el esclarecimiento de un turbio pasado de violencia patrocinada por el estado”,<sup>27</sup> así como la implementación de una serie de reformas para la construcción de “nuevas instituciones y prácticas”–,<sup>28</sup> fue percibida como condición para la consolidación de nuestra “democracia electoral incipiente”.<sup>29</sup> Se habló de la necesidad de activar “complejos procesos” y “estrategias” para “confrontar experiencias históricas de violaciones sistémicas a derechos humanos”.<sup>30</sup> Al plantear la discusión sobre justicia transicional en este contexto, diferentes actores involucrados recurrieron a los conceptos y narrativas que, desde la práctica, habían surgido con fuerza a nivel global para atender las violaciones a derechos humanos

24 International Center for Transitional, Justice Annual Report 2002-2003, 11 (2003).

25 El seminario “Comisiones de la Verdad: Perspectivas y Alcances” tuvo lugar los días 18, 19 y 20 de julio de 2002. Documento “Antecedentes sobre el tema” 3, sin año especificado, archivo personal de Mariclaire Acosta.

26 Luis Arriaga, supra nota 18; International Center for Transitional Justice Annual Report 2001-2002, 12(2002); International Center for Transitional Justice Annual Report 2002-2003, 11(2003). Entre las actividades e informes preparados en esa década estuvieron: Taller sobre justicia transicional organizado por International Center for Transitional Justice & Konrad Adenauer Stiftung en agosto de 2008 en la Ciudad de México, México; Conferencia “Transición en México: ¿sin verdad ni justicia”, realizada el 11 de febrero de 2009 en el Colegio de México bajo el auspicio del International Center for Transitional Justice & Konrad Adenauer Stiftung; Informe “La Verdad y la Justicia: Archivos Pendientes en la Fiscalía Especial, presentado en febrero de 2003 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (117º periodo de sesiones) por parte de Fundación Diego Lucero, Comité de Madres de Presos Políticos y Desaparecidos de Chihuahua, Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos en México y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Informe “Desapariciones Forzadas en México durante las Décadas de los Sesentas, Setentas y Ochentas, presentado en octubre de 2003 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (118º periodo de sesiones), por parte de Fundación Diego Lucero, Comité de Madres de Presos Políticos y Desaparecidos de Chihuahua, Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Informe “La Responsabilidad del Estado Mexicano frente a los Familiares y Víctimas de la Denominada Guerra Sucia”, presentado en marzo de 2004 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (119º periodo de sesiones) por parte de la Fundación Diego Lucero, Comité de Madres de Presos Políticos y Desaparecidos en Chihuahua y Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos en México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Referencias obtenidas del documento “Antecedentes sobre el tema”, sin año especificado, perteneciente al archivo personal de Mariclaire Acosta.

27 Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, supra nota 13, 95.

28 Id.

29 Id.

30 Luis Arriaga, supra nota 18.

14 International Center for Transitional, Justice Annual Report 2001-2002, 12 (2002); International Center for Transitiona, Justice Annual Report 2002-2003, 11 (2003); Ximena Medellín, Los procesos transicionales en la construcción de una sociedad democrática, Revista DFensor, Núm. 10, Año II 44-52 (2004); José Miguel Vivanco y Daniel Wilkinson, ¿Por qué una comisión de la verdad?, Reforma, 19 de septiembre de 2004, <https://www.hrv.org/legacy/spanish/opiniones/2004/mexico.html> (visitado el 11 de febrero de 2023).

15 Priscilla B. Hayner, Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions (2010).

16 Discurso de investidura, diciembre 2000, disponible en <https://www.retoricas.com/2010/05/vicente-fox-discurso-investidura-toma.html>.

17 Id.

18 Id.; Luis Arriaga, Crímenes de estado y derechos humanos en México, 150 El Cotidiano 57-62, 58 (2008).

19 Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 27 de noviembre de 2001, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001#gsctab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001#gsctab=0) (visitado el 9 de junio de 2023).

20 Ver Estatus de ratificaciones para México, [https://tbinetnet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx](https://tbinetnet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx) (visitado el 11 de febrero de 2023).

21 Entrevista con Mariclaire Acosta, supra nota 9.

22 Id.

23 International Center for Transitional, Justice Annual Report 2001-2002, 12 (2002).

cometidas en el pasado.<sup>31</sup> Aunque también hubo un reconocimiento de que la justicia transicional “no supon[ía] una sola manera de llevar a cabo este proceso”.<sup>32</sup>

El nivel de éxito de las medidas implementadas en México asociadas a una política de justicia transicional no fueron objeto de análisis de este estudio, pero cabe mencionar que la “solución mexicana”<sup>33</sup> para la transición tuvo pocos resultados. Fueron implementadas algunas medidas y otras no.<sup>34</sup> Las que sí fueron implementadas no fueron llevadas hasta sus últimas consecuencias, sino que quedaron truncadas.<sup>35</sup> Incluso con el cierre de la FEMOSPP,<sup>36</sup> quizá la más prominente de las medidas de justicia transicional adoptadas-organizaciones de la sociedad civil señalaron la existencia de un pacto de impunidad para evitar que los integrantes de la clase política que tenían responsabilidad en las ejecuciones, desapariciones forzadas, tortura y demás violaciones a derechos humanos durante la época del priismo fueran investigados y sancionados.<sup>37</sup> La deuda en materia de verdad, justicia y reparación permaneció.<sup>38</sup>

Durante los años que siguieron, la agenda de justicia transicional como tal perdió terreno. No obstante, la sociedad civil organizada junto con sectores importantes de la academia, impulsaron una gran cantidad de reformas constitucionales y legislativas orientadas a alinear el orden jurídico, la arquitectura institucional, las políticas públicas y los procesos de implementación con el paradigma de los derechos humanos. Dichas reformas incluyeron, como ya sabemos, dos reformas constitucionales de gran calado: la reforma al sistema de justicia penal en 2008 y la reforma de derechos humanos en 2011.

Además, hubo un movimiento social que también logró articularse y posicionarse como actor político: el movimiento de víctimas. Primero, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, surgido en 2011, y luego el Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México, que inició en 2015.<sup>39</sup> Ambos detonados por un contexto de

inseguridad y violaciones graves a derechos humanos ampliamente documentado a partir de la llamada “guerra” contra el narcotráfico en el año 2006,<sup>40</sup> los movimientos de víctimas en México tuvieron la capacidad para articularse y organizarse con otros actores sociales para ejercer presión sobre el gobierno con el objetivo de conseguir respuestas y soluciones frente a la deshumanización y la vulneración de sus derechos.<sup>41</sup>

Ahora bien, cabe mencionar que los mensajes públicos y las narrativas posicionadas por el sector social (*i.e.*, organizaciones y movimiento de víctimas), no estuvieron estrictamente articulados a una agenda de justicia transicional como tal, pero sí los formularon en términos de verdad y justicia.<sup>42</sup> Una revisión de algunos antecedentes documentales muestra que, en general, los mensajes estuvieron centrados, por un lado, en las crueles y desbordadas expresiones de violencia, en la colusión del Estado y en la impunidad.<sup>43</sup> Por el otro, en la necesidad de cambiar la estrategia y el enfoque de la política de seguridad e implementar medidas para garantizar los derechos antes mencionados.<sup>44</sup> Durante el proceso legislativo estos mensajes se vincularon a una agenda de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano.<sup>45</sup> Uno de los principales argumentos de las

y Sociales Nueva Época, Año LXV, núm. 239, 291-321, 293 (2020); Janahuy Paredes, Desde el lugar donde nació mi indignación para luchar juntos: el proceso de conformación del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, en Memoria: Foro sobre Desaparición Forzada. Contra el Dolor y el Miedo: Un Grito de Esperanza 105-112 (2018).

40 Human Rights Watch, Uniform Impunity: Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counter-narcotics and Public Security Operations (2009); CIDH, Situación de derechos humanos en México (2015); U.N., Committee on Enforced Disappearances, Concluding observations, CED/C/MEX/CO/1, par. 10 (March 5, 2015).

41 Johann Gordillo, *supra* nota 39; Janahuy Paredes, *supra* nota 39.

42 Pacto por la Paz con Justicia y Dignidad, Regeneración, 9 de mayo de 2011, <https://regeneracion.mx/pacto-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad/> (en el que el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad propuso un “pacto para rescatar el tejido social y recomponer al país”); Dulce Ramos, No creemos que señalar con el dedo sea una solución seria: Sicilia. Palabras de Javier Sicilia en la ceremonia de instalación de las mesas de trabajo con el Poder Ejecutivo, Animal Político, 22 de julio de 2011, <https://www.animalpolitico.com/2011/07/lo-que-di-jo-ayer-javier-sicilia-discurso-integro> (visitado el 12 de febrero de 2023) (donde, entre otras cosas, se presenta una agenda para “generar procesos y acciones que vayan abriendo paso a la paz con justicia y dignidad”); Periodistas digitales, EPN recortó 30% presupuesto para buscar desaparecidos en el país, Plumas Libres, 18 de noviembre de 2015, <https://plumaslibres.com.mx/2015/11/18/ePN-recorto-30-presupuesto-para-buscar-a-desaparecidos-en-el-pais/> (visitado el 12 de febrero de 2023); Organizaciones de familiares de personas desaparecidas y de derechos humanos exigen ampliación de presupuesto para búsqueda, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 12 de noviembre de 2015, <https://fundar.org.mx/organizaciones-de-familiares-de-personas-desaparecidas-y-de-derechos-humanos-exigen-ampliacion-de-presupuesto-para-busqueda/> (visitado el 12 de febrero de 2023) (Notas con motivo del primer pronunciamiento del Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México).

43 Discurso de Javier Sicilia en el Zócalo, Desinformémonos, 9 de mayo de 2011, <https://desinformemonos.org/discurso-de-javier-sicilia-en-el-zocalo/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

44 Aunque no se plantearon mecanismos propiamente asociados a la justicia transicional. Dulce Ramos, *supra* nota 42.

45 Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; a la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas, 24 de abril de 2012, [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/04/asun\\_2877306\\_20120425\\_1335982770.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/04/asun_2877306_20120425_1335982770.pdf); Palacio Legislativo de San Lázaro, De las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan

31 José Miguel Vivanco y Daniel Wilkinson, *supra* nota 14.

32 Luis Arriaga, *supra* nota 18.

33 Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, *supra* nota 13, 102.

34 *Id.*

35 Paul Seils, A Promised Unfulfilled? The Special Prosecutor's Office in Mexico (2004); Centro Prodh, Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006, 15 (2006); Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, *supra* nota 13, 112.

36 Acuerdo A/317/07 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 26 de marzo de 2007, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2007/26032007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2007/26032007(1).pdf) (visitado el 9 de junio de 2023).

37 Centro Prodh, Sociedad civil exige justicia frente a crímenes de lesa humanidad, SIDIDH, (septiembre 2, 2013), [http://centroprodh.org.mx/sididh\\_2\\_0\\_alfa/?p=28158](http://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=28158) (visitado el 12 de febrero de 2023).

38 Centro Prodh, *supra* nota 35. Luis Arriaga, *supra* nota 18.

39 Johann Gordillo, Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas, Revista Mexicana de Ciencias Políticas

organizaciones que acompañaron estos procesos, y que los actores legislativos eventualmente adoptaron fue que, a partir de la ratificación de diversos tratados por parte de México, el Estado tenía que dar pleno cumplimiento a sus obligaciones internacionales.<sup>46</sup> Ello especialmente y con mayor urgencia frente a la creciente vulneración de derechos que se estaba observando en México a partir de la militarización de la seguridad pública y la política de drogas implementada a partir del años 2006 y en adelante.

En los ámbitos legislativo e institucional, los avances fueron sustantivos.<sup>47</sup> Luego de importantes procesos de incidencia se adoptó la Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013.<sup>48</sup> Algunos años más tarde, el 17 de noviembre de 2017, se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzadas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda.<sup>49</sup> Con la entrada en vigor de ambas leyes se crearon, entre otros órganos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional de Búsqueda, respectivamente, cada una con sus homólogas a nivel estatal. También se crearon los Sistemas Nacionales de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas. En ambos casos, la creación de dichos Sistemas Nacionales obedeció a una “costumbre legislativa” de crear mecanismos articuladores de la política pública en este tipo de leyes.<sup>50</sup>

Casi 20 años después de la transición política, en el contexto electoral de 2018, la popularidad del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, su fuerza política, su discurso de cambio y ruptura con las estructuras de poder generaron -nuevamente- grandes expectativas.<sup>51</sup> El debate sobre justicia transicional fue otra vez impulsado

diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, Gaceta Parlamentaria, Año XX, Número 4884-IV, 12 de octubre de 2017, [https://sitlxxiii.diputados.gob.mx/dictamenes/xiii\\_id.php?edot=2&init=0&ti-pot=Nueva%20Ley&pert=11](https://sitlxxiii.diputados.gob.mx/dictamenes/xiii_id.php?edot=2&init=0&ti-pot=Nueva%20Ley&pert=11).

46 Id.

47 Mara Hernández, Andrea Guadarrama & Christian Correa, Reflexiones sobre Justicia Transicional en México: Paradojas y procesos posibles 3 & 4 (Noviembre 2020) [https://www.victj.org/sites/default/files/ICTJ\\_Briefing\\_Mexico\\_TJ.pdf](https://www.victj.org/sites/default/files/ICTJ_Briefing_Mexico_TJ.pdf) (visitado el 12 de febrero de 2023) (“Estas normas e instituciones ofrecieron oportunidades importantes para avanzar los derechos de las víctimas e impulsar una agenda de justicia”).

48 Ley General de Víctimas, supra nota 3. Un año antes de la adopción de esta ley, ambas Cámaras aprobaron un proyecto elaborado inicialmente por la Universidad Nacional Autónoma de México; no obstante, el Poder Ejecutivo no lo promulgó. Redacción AN, La Ley de Víctimas, cronología de una reforma en la congeladora, Aristegui Noticias, 9 de julio de 2012, <https://aristeginoticias.com/0907/mexico/la-ley-de-victimas-cronologia-de-una-reforma-en-la-congeladora/>, (visitado el 5 de abril de 2023).

49 Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, supra nota 3. Cabe destacar que previo a la adopción de esta ley, el movimiento de víctimas y organizaciones de derechos humanos hicieron un importante trabajo de incidencia para la materialización de la reforma constitucional del 10 de julio de 2015, que facultó al Congreso para expedir leyes generales en materia de tortura y desaparición de personas. Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado por el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 10 de julio de 2015, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_225\\_10jul15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf) (visitado el 4 de abril de 2023).

50 Entrevista con Edith López Hernández, supra nota 7.

51 Mara Hernández, Andrea Guadarrama & Christian Correa, supra nota 47.

por un sector de la sociedad civil organizada y la academia. Desde el periodo de campañas, dichos actores buscaron arrancar algunos compromisos centrados en lograr avances en materia de verdad, justicia y reparación. Así, el 8 de mayo de 2018, semanas antes de las elecciones, el candidato puntero participó en los “Diálogos por la Paz y la Justicia” con representantes de la sociedad civil y la academia en el Museo Memoria y Tolerancia y ahí accedió a crear un mecanismo internacional contra la impunidad si resultaba electo.<sup>52</sup>

En septiembre de ese mismo año se llevó a cabo el “Segundo Diálogo por la Verdad, la Justicia y la Paz” con la participación del candidato electo López Obrador.<sup>53</sup> Ahí organizaciones civiles y representantes de los colectivos de víctimas demandaron que se “iniciaran mesas para delinear la agenda de verdad, justicia y reparación con la participación y responsabilidad del gobierno”.<sup>54</sup> Como parte de esos esfuerzos algunas organizaciones hicieron pública una “Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos”.<sup>55</sup> Ahí subrayaron que “el conflicto en México evoluciona y se agrava...[e]l número de víctimas no decrece, sino lo contrario; el clima de inseguridad se agudiza... la violencia se manifiesta de manera cada vez más descarnada, mientras que la impunidad se mantiene en niveles alarmantes”.<sup>56</sup> En virtud de ello señalaron que “las propuestas ciudadanas... representan otro llamado más de la sociedad civil para definir una política de verdad, justicia y reparación que enfrente el problema de manera contundente”.<sup>57</sup>

En el marco de la toma de protesta de López Obrador como presidente, a principios de diciembre de 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Centro de Investigación y Docencia Económicas presentaron un “Estudio para elaborar una política pública en materia de justicia transicional en México”.<sup>58</sup> Dicho estudio

52 Redacción, Amlo dice sí a un mecanismo internacional contra la impunidad, Aristegui Noticias (Mayo 8, 2018), <https://aristeginoticias.com/0805/mexico/personalmente-atendere-inseguridad-y-violencia-sicilia-y-sola-linde-invitados-a-colaborar-amlo/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

53 Presidente electo se reúne con familiares de víctimas en el Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad y la Justicia convocado por la CNDH, 14 de septiembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/2018/09/14/participa-amlo-en-el-segundo-dialogo-por-la-paz-la-verdad-y-la-justicia/> (visitado el 12 de febrero de 2023); Segundo Diálogo por la Verdad, la Justicia y la Paz, 8 de septiembre de 2018, <https://mpjd.mx/comunicados/segundo-dialogo-por-la-verdad-la-justicia-y-la-paz/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

54 CMDPDH, Propuesta Ciudadana para la Construcción de una Política sobre Verdad, Justicia y Reparación a las Víctimas de la Violencia y de las Violaciones a Derechos Humanos 12 (2019) <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transicional-2019.pdf>.

55 Id.

56 Id., 11 & 12.

57 Id., 12.

58 Sergio López Ayllón (coord.), Estudio para elaborar una política pública en materia de justicia transicional en México (2018).

señaló que la “grave situación [de violencia a gran escala] y sus consecuencias no han podido ser atendidas desde las instituciones y mecanismos ordinarios de justicia”.<sup>59</sup>

La administración de López Obrador impulsó algunos mecanismos tradicionalmente asociados a una política de justicia transicional. Apenas mes y medio después de haber asumido la presidencia, el 14 de enero, creó mediante un decreto ejecutivo, la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa.<sup>60</sup> Un año después, en conferencia de prensa, la Secretaría de Gobernación anunció un “presunto proceso de justicia transicional”,<sup>61</sup> conformado por seis órganos anclados a la propia Secretaría, incluyendo al Sistema Nacional de Búsqueda (particularmente a la Comisión Nacional de Búsqueda) y a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.<sup>62</sup> Finalmente, el 6 de octubre de 2021 se creó por decreto la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas de 1965 a 1990.<sup>63</sup>

Esta muy breve recapitulación histórica permite apuntar dos cosas. Primero, que la agenda de justicia transicional ganó mayor terreno en dos coyunturas político-electorales específicas: las elecciones del año 2000 y las del 2018. Segundo, que en el periodo intermedio entre estas dos coyunturas las agendas que se fortalecieron y se consolidaron en el espacio público fueron la de derechos humanos, en general, y la de los derechos de las víctimas, en particular. Ello no significa que el tema de justicia transicional estuviera totalmente ausente en ese periodo.<sup>64</sup> Sin embargo, es posible observar que la agenda de justicia transicional como tal ganó fuerza en determinadas

59 Id., 3

60 DECRETO por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 14 de enero de 2018, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018#gsctab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018#gsctab=0) (visitado el 12 de febrero de 2023).

61 Justicia Transicional en México, ¿Hay Justicia Transicional en México? Parte I, Animal Político, 8 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/justicia-transicional-en-mexico/hay-justicia-transicional-en-mexico> (visitado el 12 de febrero de 2023).

62 Id.

63 DECRETO por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 6 de octubre de 2021, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsctab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsctab=0) (visitado el 12 de febrero de 2023).

64 Por ejemplo, de enero a junio de 2015 el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Universidad del Claustro de Sor Juana y la Universidad Iberoamericana Ciudad de México ofrecieron el “Diplomado Internacional sobre Justicia Transicional: Experiencias en Iberoamérica”, <http://centroprodh.org.mx/impunidad-veryhoy/DiplomadoJT2015/Programa%20Diplomado%20Justicia%20Transicional.pdf> (visitado el 12 de febrero de 2023). La creación de la Comisión de la Verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a derechos humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007 en algunos momentos motivó la conversación sobre justicia transicional. Redacción, En Oaxaca, violaciones de Estado “masivas y sistemáticas”: Comisión de la Verdad (Informe), Aristegui Noticias, 6 de marzo de 2016, <https://aristeginoticias.com/0203/mexico/en-oaxaca-violaciones-de-estado-de-forma-masiva-y-sistemica-en-2006-comision-de-la-verdad-informe/> (visitado de 12 de febrero de 2023); Humberto Cantú, Transitional justice, human rights and the restoration of credibility: Reconstructing México's social fabric, 7 Mexican L. Rev. 57, 61 (July-December 2014) (argumentando que “México podría estar entrando a una situación de facto de justicia transicional”).

coyunturas donde la expectativa de cambio fue particularmente intensa y perdió fuerza en el periodo intermedio.

Por supuesto, no pasa desapercibido el grado de influencia que la justicia transicional ha tenido en la evolución del derecho de los derechos humanos.<sup>65</sup> El desarrollo normativo del derecho a la verdad u otros relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas, por ejemplo, no podrían entenderse sin la agenda, el lenguaje, la narrativa de la justicia internacional,<sup>66</sup> y esto podría afirmarse también para el caso mexicano. Parte de esta influencia se ha expresado, desde nuestra perspectiva, en la introducción al debate público del concepto de “mecanismos extraordinarios” y el grado de apropiación que ha tenido entre diversos grupos y organizaciones frente al fracaso y la inoperancia de los organismos del Estado para hacer frente a las problemáticas y las violaciones a derechos humanos que prevalecen desatendidas y se acumulan en el tiempo.

Sin embargo, la agenda de justicia transicional no había logrado, *como tal*, permanecer con la misma fuerza en el debate público a lo largo de los años ni había tenido el nivel de adherencia necesario para activar un proceso de justicia transicional mucho más articulado y potente. La creación misma de Justicia Transicional en México (JTMX), en 2019, es un reflejo precisamente de ello. El nacimiento de JTMX constituye un esfuerzo para lograr sostenibilidad, a la vez que profundización, en las reflexiones y discusiones sobre justicia transicional que ocurren desde el sector social.<sup>67</sup>

## II. Uso del concepto de “mecanismos extraordinarios” por la sociedad civil y otros actores en México: ¿Cómo se ha usado el concepto de “mecanismos extraordinarios” en México, por quiénes y para qué? ¿Qué trae consigo el uso de dicho concepto a las discusiones sobre verdad y justicia en nuestro país?



El uso del concepto de “mecanismos extraordinarios” es más reciente. Parece tener mayor presencia en el discurso y los procesos de incidencia en México, impulsados por la sociedad civil organizada, a partir de la coyuntura político electoral del 2018.<sup>68</sup>

65 Page Arthur, Cómo las “transiciones reconfiguraron los derechos humanos: Una historia conceptual de la justicia transicional, en Félix Reátegui, Justicia Transicional. Manual para América Latina 79 (2011); Pablo de Greiff, Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional, 7 Anuario de Derechos Humanos 17, 27 (2011).

66 James A. Sweeney, The Elusive Right to Truth in Transitional Human Rights Jurisprudence, 67 Int. Comp. L. Q., 353, 354 (April 2018).

67 Justicia Transicional en México, <https://jtmexico.org/quienes-somos/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

68 En este sentido, llama la atención que en una publicación sobre “Justicia de transición” en México publicada en 2009 se hace referencia a dichos mecanismos, pero como “Mecanismos para la superación del pasado o

Por ejemplo, las organizaciones que presentaron en 2019 la “Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos”, señalaron, que “[a]nte el doble problema de negación e impunidad... las sociedades contemporáneas han desarrollado un ecosistema de mecanismos extraordinarios”.<sup>69</sup> Propusieron la creación de un Mecanismo Internacional contra la Impunidad, una Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica y un Modelo de Reparación Extraordinario como parte de un “paquete anti-impunidad que intenta conjugar medidas extraordinarias”.<sup>70</sup>

Al analizar las “paradojas y tensiones por resolver” por el Estado mexicano para implementar una política “integral” de justicia transicional, el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) ha hecho mención también de los denominados “mecanismos extraordinarios”.<sup>71</sup> Al caracterizarlos ha señalado la autonomía y la capacidad técnica “para romper con las inercias políticas y burocrática de un pasado en el que la administración de justicia ha sido ineficaz”.<sup>72</sup> También ha reconocido que la instalación de estos tipo de mecanismos depende de diversos factores como “el contexto, las capacidades y la voluntad existentes”.<sup>73</sup> Resulta interesante observar que el Centro parece sugerir que el Sistema Nacional de Búsqueda es un “mecanismo extraordinario”.<sup>74</sup> Aunque lo hace de manera poco clara, y con una aparente equiparación del concepto al de “instituciones nuevas”.<sup>75</sup> En atención a las tensiones observadas y a la “decisión del gobierno de no crear mecanismos independientes y distintos a la institucionalidad ordinaria”, el ICTJ ha propuesto apostar al establecimiento de “procesos extraordinarios” para fortalecer y desarrollar capacidades, romper inercias y evitar “la creación de grandes aparatos burocráticos”.<sup>76</sup>

presente conflictivo”. Elia Patricia Neri Guajardo, México, en Kai Ambos, Ezequiel Malarino & Gisela Elsner (eds), Justicia de Transición 328, 325-343 (2009).

69 CMDPDH, supra nota 54, 28.

70 Id., 31.

71 Mara Hernández, Andrea Guadarrama & Christian Correa, supra nota 47.

72 Id., 9.

73 Id.

74 Id.

75 Id. (“En el caso particular de México, la definición de si es necesario establecer mecanismos independientes o utilizar los mecanismos existentes no es fácil. La poca efectividad de los esfuerzos impulsados hasta ahora parece recomendar la creación de instituciones nuevas. Ejemplo de ello es el Sistema Nacional de Búsqueda –aprobado a finales de la anterior administración–, el cual cuenta con el voto de confianza de los principales colectivos de víctimas. Sin embargo, la creación de instituciones extraordinarias tiene altos costos presupuestales y conlleva el riesgo de ignorar o crear redundancias con las instituciones ordinarias en los distintos niveles de gobierno, particularmente a nivel de ciertos gobiernos estatales o de la FGR.”)

76 Id., 12.

La propuesta no detalla, sin embargo, qué los hace “extraordinarios” o por qué lograr esos objetivos equivale a implementar procesos de carácter “extraordinario”.

El uso de este concepto también ha tenido resonancia en el sector académico.<sup>77</sup> Inclusive Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, ha incorporado el concepto en algunos de sus mensajes.<sup>78</sup> Durante un foro sobre justicia transicional en 2018, el Representante del Alto Comisionado señaló que “[h]ay que reformar y fortalecer la justicia ordinaria y sobre todo la procuración de justicia – para que las procuradurías y fiscalías dejen de ser lugares de impunidad – pero también tenemos que pensar de mecanismos extraordinarios.”<sup>79</sup>

Al promover la creación de “mecanismos extraordinarios” se han planteado al menos tres argumentos. Primero, que los mecanismos “ordinarios” no son suficientes y que se requieren “formas creativas que permitan al país remontar su momento aciago”.<sup>80</sup> Segundo, que los mecanismos ordinarios “no están funcionando” debido a la “captura” de las instituciones por parte de grupos delincuenciales.<sup>81</sup> Tercero, que “el volumen y el tipo de violaciones a derechos humanos” es tal que requieren de medidas adicionales o distintas bajo el paraguas de la justicia transicional.<sup>82</sup> Las fronteras no son tan tajantes entre los distintos argumentos, pero en términos generales apuntan a la falta de idoneidad y la falta de eficacia.

El “Estudio para elaborar una política pública en materia de justicia transicional en México”, publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) aportó algunos elementos. Ahí se planteó la necesidad de adoptar “medidas extraordinarias, especializadas y provisionales”,<sup>83</sup> frente a la insuficiencia de los mecanismos propios de la “justicia ordinaria”.<sup>84</sup> En este sentido, señalaron que “[d]etrás de esta excepcionalidad se encuentra el reconocimiento de que, frente a un fenómeno de violencia de alto impacto

77 Podcast Cultural UNAM, Por la dignidad humana 7: Justicia transicional en México, 8 de octubre de 2021, <https://cultura.unam.mx/podcast/por-la-dignidad-humana-7-justicia-transicional-en-mexico/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

78 Palabras de Jan Jarab para el Foro: “Los retos de la Justicia Transicional en México”, 16 de octubre de 2018, [https://hchr.org.mx/discursos\\_cartas/palabras-de-jan-jarab-para-el-foro-los-retos-de-la-justicia-transicional-en-mexico/](https://hchr.org.mx/discursos_cartas/palabras-de-jan-jarab-para-el-foro-los-retos-de-la-justicia-transicional-en-mexico/) (visitado el 9 de junio de 2023).

79 Id.

80 Id.

81 Podcast Cultural UNAM, supra nota 77.

82 Id. Véase también Instituto Catalán Internacional para la Paz, Ciclo de diálogos “América Latina: Hacer Frente a las violencias desde la construcción de paz”, Quinta sesión “Mecanismos extraordinarios para violencias extraordinarias”, 11 de mayo de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=njL1T3TFQV4> (visitado el 12 de febrero de 2023).

83 Sergio López Ayllón, supra nota 58, 3.

84 Id.

a gran escala, las herramientas legales e institucionales ordinarias resultan insuficientes y en muchos casos inaplicables.<sup>85</sup> Agregaron que “la JT requiere cierto grado de flexibilización en los criterios normativos, emanados de los regímenes constitucional e internacional, que aplican en los sistemas ordinarios de justicia”.<sup>86</sup> El estudio no ahondó a detalle sobre el significado y el alcance de estas características.

En virtud de la falta de profundización y discusión sobre las implicaciones de los denominados “mecanismos extraordinarios”, JTMX ha hecho esfuerzos para profundizar en el análisis, particularmente en relación con los Sistemas Nacionales de atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Este estudio se enmarca en ese esfuerzo. En otros espacios también ha apuntado algunas líneas al respecto. En relación al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, JTMX ha señalado que el carácter “extraordinario” se expresa en el diseño del “andamiaje institucional” y en la (re)distribución de funciones.<sup>87</sup> La creación de instituciones, como las comisiones de búsqueda, con competencias “diferenciales”, “desincorpora[da]s” de una función tradicionalmente asignada a otras instituciones, como son las fiscalías generales, le confiere el carácter “extraordinario” al mecanismo.<sup>88</sup>

En la misma línea, bajo el auspicio de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), Hinestroza, Jave y Huhle han ofrecido algunos elementos de análisis relacionados con el carácter “extraordinario” de los órganos de búsqueda de personas desaparecidas creados en diferentes países de América Latina, incluyendo México.<sup>89</sup> En un estudio del año 2021, argumentaron que “[l]o que vincula a las comisiones con el paradigma de la ‘justicia transicional’ no es en primer lugar su relación con una situación de transición sino su carácter ad-hoc, su creación para un determinado fin: la búsqueda de las personas desaparecidas”.<sup>90</sup> Añadieron que “lo que permite considerarlas bajo una perspectiva común, independientemente de su enfoque temporal”, es “[e]l carácter de institución extraordinaria, creada por actos legislativos o decretos ejecutivos y con relativa independencia de la estructura orgánica del ordenamiento regular del Estado”.<sup>91</sup> En el mismo sentido afirmaron que “[l]a creación de comisiones de búsqueda con un estatus extraordinario, es decir, más o menos separadas del ordenamiento de

85 Id., 4.

86 Id.

87 Justicia Transicional en México, Integración de elementos y bases normativas a considerar sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), con especial referencia a sus versiones públicas y disociada 4 & 5, por Jorge Carlos Peniche Baquero. (En prensa).

88 Id., 5.

89 Verónica Hinestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, supra nota 6.

90 Id., 19.

91 Id. Al respecto surge la pregunta de cómo dibujar las fronteras conceptuales con respecto a otros órganos o instituciones estatales. Bajo este argumento, por sí sólo, ¿sería posible argumentar que otros órganos del Estado (e.g., la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) son igualmente extraordinarios?

los Estados, se debe a las graves falencias en la búsqueda y a la falta de resultados por parte de los órganos que se encargan de ella”.<sup>92</sup>

En síntesis, la caracterización como “extraordinarios” parece estar asociada, bajo la perspectiva de algunos, a (i) la especialidad, (ii) el periodo temporal claramente delimitado, y/o (iii) la “flexibilidad” con respecto a las normas establecidas en el orden jurídico.<sup>93</sup> Parece que existe coincidencia entre diferentes actores con respecto al elemento de **especialidad**, aparentemente entendida como la precisión de determinadas funciones.<sup>94</sup> Por otra parte, no queda tan claro si existe coincidencia con respecto al elemento de **“flexibilidad”**, aunque lo cierto es que tampoco está planteado en términos claros o explícitos, con fronteras delimitadas o implicaciones bien delineadas.<sup>95</sup> Donde se plantea una postura aparentemente distinta es en relación con el elemento. Mientras que algunos señalan explícitamente el carácter provisional de los “mecanismos extraordinarios”, otros parecen no otorgar peso al aspecto temporal.<sup>96</sup> En todo caso, es evidente que existe un área de oportunidad para la discusión teórica sobre el contenido y las fronteras del carácter “extraordinario” de determinados mecanismos y las implicaciones que ello tiene, desde el punto de vista pragmático, para los procesos de incidencia. En otras palabras, para evaluar, en última instancia, la efectividad de exigir estos mecanismos y su correlación con la satisfacción de derechos en contextos críticos como el mexicano.

Ahora, a reserva de seguir discutiendo el contenido y las fronteras de dicho concepto, cabe preguntar **¿qué es lo que la caracterización de determinados mecanismos como “extraordinarios” trae a la discusión sobre verdad y justicia en México?** Este estudio presenta tres hipótesis. La primera, y más evidente, está relacionada con la noción de insuficiencia. El uso del concepto “mecanismos extraordinarios” permite transmitir con claridad, esto es, de manera sencilla y sin lenguaje especializado, la ineficacia, la inutilidad y la incapacidad del sistema de justicia ordinaria para responder a una realidad en la que el déficit de verdad y justicia para miles de personas es dramático. Permite apuntar la necesidad de generar respuestas distintas a las ya previstas en la estructura jurídico-institucional del Estado y, a partir de esa idea, desplegar determinadas estrategias de incidencia.

La segunda hipótesis es que el concepto de “mecanismos extraordinarios” permite establecer una medida -aunque siempre incompleta- de la tragedia y el sufrimiento que han experimentado miles de personas en periodos específicos de la historia reciente en México. El término es evocador de la magnitud del dolor y del grado de

92 Id., 25.

93 Sergio López Ayllón, supra nota 58, 3 & 4.

94 Justicia Transicional en México, supra nota 87; Verónica Hinestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, supra nota 6.

95 Sergio López Ayllón, supra nota 58, 3 & 4.

96 Verónica Hinestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, supra nota 6, 19.

deshumanización que prevalece. Su uso remite al enorme distanciamiento entre nuestra realidad y aquello que es “ordinario”, común, habitual, en una sociedad.<sup>97</sup>

La tercera hipótesis es que el uso del concepto de “mecanismos extraordinarios” permite activar la interlocución entre diferentes actores sociales y políticos en torno a la generación de respuestas creativas e innovadoras para atender determinados aspectos de la realidad. Dada la magnitud del problema (la tragedia, el dolor colectivo, la deshumanización) y la insuficiencia de la estructura jurídico-institucional del Estado, el uso del término permite activar las relaciones de colaboración y coordinación entre diferentes sectores en torno a la consecución de un objetivo determinado: soluciones institucionales específicas para garantizar verdad y justicia.

El uso de este concepto enfrenta desafíos, como podría suceder con otras herramientas de incidencia. Por ejemplo, la posibilidad de que uso deje de ser efectivo con rapidez frente a una realidad que parece cambiar poco y/o de manera muy lenta e incluso experimentar retrocesos. Ello especialmente cuando no se logra generar una exigencia social de cierta magnitud como para obligar a todos los principales actores políticos a articularse para caminar en determinada dirección, so pena de sufrir los costos político-electorales asociados. En ausencia de herramientas que amplifiquen el discurso, el llamado a crear mecanismos extraordinarios termina por desdibujarse. Incluso si el uso del concepto como estrategia de incidencia da ciertos resultados, lograr la sostenibilidad de dichos resultados en el tiempo requiere una enorme inversión de tiempo, recursos y energía frente a intereses políticos o partidarios con quienes tristemente pueden terminar compitiendo.

<sup>97</sup> “Ordinario”, Real Academia Española, <https://dle.rae.es/ordinario> (visitado el 12 de febrero de 2023).

### III. Revisión de literatura: ¿Qué dice la literatura de justicia transicional sobre el concepto de “mecanismos extraordinarios”?



Como es ampliamente reconocido en la literatura, el concepto de justicia transicional surgió en los años noventa, después de la Guerra Fría, a partir de la necesidad percibida de “organizar” legal y políticamente el tránsito de los regímenes dictatoriales a los democráticos.<sup>98</sup> Nació como respuesta “[al] trauma y las heridas del pasado”,<sup>99</sup> ocurridas en contextos de represión y violaciones masivas a derechos humanos. El medio por el cual dichos regímenes supuestamente materializarían el proceso de “reinterpretación” del concepto de estado de derecho y socializarían, mediante componentes fuertemente simbólicos, los nuevos valores y normas que regirían al régimen naciente.<sup>100</sup>

Los diversos mecanismos implementados como instrumentos de justicia transicional alrededor del mundo fueron ampliamente discutidos en la literatura.<sup>101</sup> Ello incluyó discusiones sobre las formas más idóneas para afrontar un pasado de conflicto, represión o violaciones masivas de derechos humanos fueron igualmente efervescentes.<sup>102</sup> Este conjunto de literatura confrontó verdad y justicia, discutió la pertinencia de las comisiones de la verdad por sobre los procesos penales y los juicios, y viceversa.<sup>103</sup> Otros autores y autoras se enfocaron en los logros o transformaciones que debían de lograrse.<sup>104</sup> Algunos autores prefirieron, más que desarrollar una teoría de la justicia transicional, analizar la justicia transicional a la luz de marcos teóricos diversos, incluyendo a partir de “aproximaciones críticas”.<sup>105</sup> Un grupo adicional de autores optó por cuestionar a la justicia transicional como “norma global emergente”,<sup>106</sup>

<sup>98</sup> Andrieu Kora, *Transitional Justice: A new discipline in human rights* 18 de enero de 2010), <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/en/document/transitional-justice-new-discipline-human-rights-0.html#:~:text=%C2%ABTransitional%20Justice%20is%20a%20response,for%20peace%2C%20reconciliation%20and%20democracy> (visitado el 9 de junio de 2023). Sobre el concepto de justicia transicional como concepto político y legal, véase Ruti G. Teitel, *Human Rights in Transition: Transitional Justice Genealogy*, en *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays* 49 (2014); Page Arthur, *supra* nota 65, 79.

<sup>99</sup> Nelson Mandela, *Foreword*, en *Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes* xi, xi (1995).

<sup>100</sup> Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* 215 & 220 (2002) (Kindle edition)

<sup>101</sup> Naomi Roht-Arriaza & Javier Mariescurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth Versus Justice* (2012); Félix Reátegui, *Transitional Justice: Handbook for Latin America* (2011); Priscilla B. Hayner, *supra* nota 15; Andrieu Kora, *supra* nota 98.

<sup>102</sup> Susanne Buckley-Zistel et al, *Transitional Justice Theories* 6 (2014).

<sup>103</sup> Naomi Roht Arriaza, *The new landscape of transitional justice*, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Marriezcurrena, *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* 8 (2006).

<sup>104</sup> Susanne Buckley-Zistel et al, *supra* nota 102, 5 & 6.

<sup>105</sup> Id., 7.

<sup>106</sup> Id.

y centraron su análisis en las iniciativas “locales” que han surgido a partir de las propias comunidades afectadas.<sup>107</sup>

A pesar de la riqueza de la literatura, son diversos autores y autoras que han planteado la persistente “subteorización” del campo y, por lo tanto, la necesidad de hacer contribuciones en este sentido.<sup>108</sup>

Al respecto, De Greiff ha señalado que “no puede ni subestimarse el grado inmenso de subteorización de la justicia transicional”.<sup>109</sup> En el mismo sentido, Buckley-Zistel y otros han apuntado los “pocos intentos tanto para teorizar acerca del propio concepto de justicia transicional, como la gama de conceptos en el centro de este debate”.<sup>110</sup>

Al desarrollar el presente análisis quedó evidenciada la escasez de marcos conceptuales o discusiones teóricas en el ámbito de la justicia transicional que permitieran entender a profundidad o interpretar la naturaleza y los alcances de los llamados “mecanismos extraordinarios” tal como están planteados en las preguntas abordadas en este estudio. La propia literatura reconoce que la justicia transicional nació a partir de la práctica y la experiencia, frente a la necesidad de generar respuestas en determinados contextos. Es decir, con un enfoque pragmático, más que teórico.

La teoría que resultó de mayor utilidad para el abordaje de las preguntas de investigación fue (no nos sorprende) la obra de Ruti G. Teitel, *Justicia Transicional*.<sup>111</sup> En su obra pionera ella analizó el papel del derecho en periodos que denominó de “transformación política radical”.<sup>112</sup> Planteó que los mecanismos legales implementados en estos contextos “juegan un papel constitutivo extraordinario”.<sup>113</sup> La justicia está a la vez “constituida por y es constitutiva de la transición”.<sup>114</sup> Mantiene el orden y, paradójicamente, también permite la transición.<sup>115</sup>

En la teoría de Teitel, el derecho tiene una función social que en tiempos de transformación no es aplicable.<sup>116</sup> En un período de transición, el estado de derecho

107 Dustin N. Sharp, Transitional Justice and “Local” Justice, en Hakeem O. Yusuf & Hugo van der Merwe, *Theories, Mechanisms and Debates* 168-185 (2021).

108 Pablo de Greiff, supra nota 65, 27. Aunque habría que considerar que ha transcurrido una década y la literatura en la materia se ha expandido; Susanne Buckley-Zistel et al, supra nota 102, 2.

109 Pablo de Greiff, supra nota 65.

110 Susanne Buckley-Zistel et al, supra nota 102, 2.

111 Ruti G. Teitel, supra nota 100.

112 Id., 4.

113 Id., 4.

114 Id., 6.

115 Id.

116 Id.

no puede ser entendido meramente como el respeto a las normas establecidas, sino que debe ser entendido a partir de su poder transformador.<sup>117</sup> Ahí radica su carácter extraordinario.<sup>118</sup> Se trata de una justicia parcial y contextualizada, determinada por las injusticias pasadas.<sup>119</sup> Pero también una justicia delimitada claramente por un marco temporal, a partir del cual es posible identificar el “antes” y el “después”.<sup>120</sup> Los mecanismos “extraordinarios” sirven de “puente”, son el “rito de pasaje” por medio del cual los regímenes autoritarios materializan el cambio de paradigma.<sup>121</sup>

Los documentos sobre justicia transicional preparados por actores académicos y sociales en México con fines de incidencia, publicados en el marco de la coyuntura político-electoral de 2018, claramente retomaron esta teoría, aunque sólo hasta cierto punto. En este sentido, las diversas propuestas han sido consistentes en plantear un escenario dicotómico, en el que por un lado se encuentra la justicia ordinaria, insuficiente para hacer frente a las violaciones a derechos humanos denunciadas, y la justicia extraordinaria como respuesta viable y necesaria para hacerles frente.<sup>122</sup>

A partir de la teoría de Teitel es posible inferir dos componentes centrales de la caracterización de determinados mecanismos como “extraordinarios”. Primero, los “mecanismos extraordinarios” son aquellos que quedan fuera de la estructura jurídico-institucional permanente del Estado.<sup>123</sup> Segundo, estos mecanismos o “respuestas legales”, como las denominó Teitel,<sup>124</sup> tienen por objeto no sólo mantener el orden sino primordialmente facilitar, ser vehículo para, la transformación.<sup>125</sup> En otras palabras, no es sólo que la justicia ordinaria sea insuficiente en tiempos de transformación, como determinados actores sociales y académicos en México han señalado; **sino que la justicia extraordinaria en estos contextos es precisamente, en la visión de Teitel, lo que permite materializar la transición.**<sup>126</sup>

117 Id., 24.

118 Id.

119 Id., 6.

120 Id., 182.

121 Id., 220.

122 Sergio López Ayllón, supra nota 58, 4-5.

123 Id., 182.

124 Id., 4.

125 Id., 220.

126 Id., 6.



## IV. Discusión I: ¿Los Sistemas Nacionales de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas pueden ser considerados “mecanismos extraordinarios”? ¿Bajo qué parámetros?

A partir de los elementos discutidos arriba podemos extraer al menos tres aspectos o condiciones que parecen caracterizar o definir a los “mecanismos extraordinarios”: su especialidad, su temporalidad y su poder transformador.

La especialidad parece estar vinculada a la idea de que los “mecanismos extraordinarios” son creados “ad hoc”, es decir, para satisfacer determinadas demandas o pretensiones sociales.<sup>127</sup> Ello a partir de la definición de facultades nuevas o de la reasignación total o parcial de facultades que son “arrebatadas” de otros órganos del Estado.<sup>128</sup> Presumiblemente (a partir de una interpretación literal y del uso que el CIDE da al término en su “Estudio...”), se podría agregar que dichas funciones requieren de “habilidades muy precisas” para la consecución de los objetivos que se buscan alcanzar.<sup>129</sup>

La temporalidad se refiere al periodo de tiempo que dura el mandato de los denominados “mecanismos extraordinarios”.<sup>130</sup> Aunque a partir de la interpretación de algunos actores éste no es un elemento definitorio de los “mecanismos extraordinarios”,<sup>131</sup> se trata de un elemento clara y tradicionalmente asociado a la justicia transicional, en la medida en que los organismos creados bajo este paradigma han tenido fecha de inicio y fecha de término bien delimitados.<sup>132</sup> Se trata de medidas adoptadas por un tiempo limitado, para luego desaparecer.<sup>133</sup> En ese sentido, el CIDE señala que estos mecanismos “debe[n] tener un horizonte de actuación preciso”,<sup>134</sup>

127 Verónica Hinestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, supra nota 6, 19.

128 JTMX, supra nota 87, 5 (Donde se precisa que “al hablar de escindir la facultad de investigación penal, no se traduce en que que [sic] las autoridades de procuración de justicia dejan de tener obligaciones en torno a la búsqueda. Más bien, que (i) se desincorpora la búsqueda del monopolio de la función estatal de “investigar delitos” y (ii) creando una competencia específica -búsqueda- se reparten competencias y funciones desde ahí que también congregan y obligan a las propias autoridades investigadoras de delitos. Simplemente dejan de tener la función rectora en esta materia.”)

129 “Especialidad”, Real Academia Española, <https://dle.rae.es/especialidad?m=form>; CIDE

130 Sergio López Ayllón, supra nota 58, 12.

131 Verónica Hinestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, supra nota 6, 19.

132 Priscilla B. Hayner, supra nota 15 (En que es posible observar los marcos temporales establecidos para diferentes comisiones de la verdad establecidas alrededor del mundo).

133 Ruti G. Teitel, supra nota 100, 182.

134 Sergio López Ayllón, supra nota 58, 109.

aunque no descarta la posibilidad de que se les “institucionalice” si al cabo del mandato y tras una revisión profunda se considera oportuno.<sup>135</sup>

El poder transformador, propio de la teoría de Teitel, se asocia a la doble función del derecho en periodos de cambio profundo.<sup>136</sup> Bajo esa lectura, como ya vimos, los “mecanismos extraordinarios” no sólo están “*constituid[os] por*” la transición, sino también son “*constitutiv[os] de*” la misma.<sup>137</sup> No son sólo consecuencia, sino también son causa de ella.

La pregunta que sigue es si los Sistemas Nacionales y/o las Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas, podrían ser considerados como “mecanismos extraordinarios”. La condición de especialidad parece cumplirse fácilmente. No cabe duda de que dichos sistemas y órganos fueron creados para satisfacer ciertas demandas de un grupo amplio de víctimas y organizaciones, y establecidas en la legislación que les dio vida.<sup>138</sup>

De manera complementaria sería posible argumentar, primero, que las comisiones de atención a víctimas y de búsqueda de personas desaparecidas gozan de “relativa” independencia respecto de otros órganos del Estado.<sup>139</sup> Segundo, que para el caso de las comisiones de búsqueda en particular, les han sido conferidas algunas facultades que solían ser exclusivas de las fiscalías: investigar sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.<sup>140</sup>

La segunda condición, la temporalidad, no se cumple. Los Sistemas Nacionales y las Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas claramente forman parte del andamiaje institucional *permanente* del Estado. Es decir, no cuentan, al menos hasta ahora, con un periodo de vigencia para completar su mandato o el objeto de sus tareas. La conclusión podría ser distinta si la caracterización de los “mecanismos extraordinarios” excluyera este elemento.

La actualización del tercer elemento, el poder transformador, es discutible y depende, desde nuestra perspectiva, de la respuesta que se le dé a la pregunta

135 Id., 12.

136 Ruti G. Teitel, supra nota 100, 24.

137 Id., 6.

138 Ley General de Víctimas (artículo 84), supra nota 3. (Proteger y promover los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, como son “los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la debida diligencia”); Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (artículo 44), supra nota 3. (Implementar las acciones necesarias para garantizar “la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas y no localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos”).

139 Ello desde un punto de vista del derecho administrativo.

140 Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (artículo 44), supra nota 3.

de si los Sistemas Nacionales tienen la doble función apuntada por Teitel. ¿Están *constituidos por* y son *constitutivos de* la transición? ¿Tienen la intención o la capacidad para instituirse como “puente”, como “rito de pasaje”<sup>141</sup>? La respuesta no es tan sencilla ni automática, pero incluso JTMX ha señalado que los mecanismos creados (en referencia específica a aquellos orientados a la atención del problema de la desaparición de personas) “no podrán resolver la problemática a la que busca responder la justicia transicional, y por el manejo que se les ha dado, sólo administran algunos aspectos de la crisis de derechos humanos..., sin que ello conduzca necesariamente a la verdad y la justicia para sus víctimas”.<sup>142</sup> Lo mismo podría argumentarse respecto de los mecanismos de atención a víctimas, es decir, que se trata de mecanismos creados para “administrar”<sup>143</sup> más que para “resolver”, mucho menos servir de puente para la transición.

Tras el análisis realizado, la respuesta a la pregunta planteada en esta sección es claramente: **No, los Sistemas Nacionales y/o las Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas no pueden -bajo estos parámetros teóricos- ser considerados “mecanismos extraordinarios”**. Resulta, por lo menos, “problemático” denominarlos como tales. Pero ello tiene que ver, desde nuestra óptica, con que los parámetros que se han utilizado hasta ahora -e inclusive la conceptualización misma de “mecanismos extraordinarios”- están anclados, en mucho, a la teoría planteada originalmente por Teitel en su obra *Justicia Transicional* y trabajos subsecuentes relacionados. Cuando lo cierto es que ha habido discusiones posteriores -sobre todo académicas- que, a pesar de la subteorización del campo, permiten calibrar o realizar ajustes a la lente con la que se miran (o interpretan) determinados mecanismos (o realidades), como pueden ser los Sistemas Nacionales y las comisiones aquí analizadas.

141 Ruti G. Teitel, supra nota 100, 220.

142 Justicia Transicional en México, supra nota 61.

143 Arturo Ángel, Comisión de Víctimas, con personal insuficiente y 476 denuncias por maltrato y acoso, Animal Político, 21 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/comision-victimas-maltrato-acoso/>; La CEAV, el fracaso, Reporte Índigo, 17 de octubre de 2016, <https://www.reporteindigo.com/reporte/victimas-ceav-secuestro/>.

## V. Discusión II: ¿Existen alternativas teórico-conceptuales?



Frente a lo anteriormente planteado, este estudio propone un camino teórico-conceptual alternativo, que consiste en caracterizar a los Sistemas Nacionales y/o Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas como “mecanismos transicionales”,<sup>144</sup> más que como “mecanismos extraordinarios”. Esta propuesta podría parecer cosmética o superficial. Incluso podría parecer contradictoria debido a la ausencia de una transición en México que se ciña a los parámetros teóricos de la *Justicia Transicional* de Teitel.<sup>145</sup>

No obstante, esta propuesta permite, en primer lugar, superar los problemas que plantea el uso del término “extraordinario” (directamente relacionados con la contraposición entre justicia ordinaria y extraordinaria), a la luz de lo discutido en la sección anterior. En segundo lugar, al caracterizarlos como “transicionales” se activa la posibilidad de anclar este concepto a algunas de las discusiones posteriores a la obra *Justicia Transicional* y, con ello, encontrar un mejor soporte teórico. Pero para siquiera considerar esta posibilidad, es necesario abandonar el ideal de transición en su concepción tradicional, como se discutirá a continuación. Ahora bien, si acaso esta propuesta ofrece una alternativa teórica, cabe subrayar que ésta difícilmente ayudará a superar los desafíos de los que se habló arriba. Ellos deben ser motivo de otros espacios de discusión y reflexión.

Hecha la aclaración, y a pesar del problema de subteorización existente en el campo,<sup>146</sup> es posible encontrar algunas rutas teóricas para ofrecer soporte al concepto de “mecanismos transicionales”. En este estudio optamos por vincular la propuesta a una obra posterior de la misma Teitel, que es su *Genealogía de la Justicia Transicional*.<sup>147</sup>

En su *Genealogía*, Teitel identificó tres etapas de evolución de la justicia transicional.<sup>148</sup> En la primera, la de la postguerra, las acciones implementadas para afrontar los crímenes de guerra, de lesa humanidad y el genocidio estuvieron enfocadas en el enjuiciamiento y la sanción de los perpetradores de la represión en la

144 El concepto no es original ni nuevo. Ha sido usado por diferentes autores/as en muchas ocasiones. Por ejemplo, Elizabeth Salmón, Algunas reflexiones sobre derecho internacional humanitario y justicia transicional: Lecciones de la experiencia latinoamericana, en Félix Reátegui, Justicia Transicional. Manual para América Latina 234 (2011); Brandon Hamber, Dealing with the Past: Rights and Reasons: Challenges for Truth Recovery in South Africa and Northern Ireland, 26 Fordham Intl L. J. 1074, 1075 (2003), citado por Rodrigo Uprimny et al, ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia (2006).

145 Otros autores han abordado ya este tipo de dilemas. Véase Rodrigo Uprimny et al, supra nota 144.

146 Pablo de Greiff, supra nota 65

147 Ruti G. Teitel supra nota 98.

148 Id., 50

arena internacional.<sup>149</sup> En la segunda etapa, a partir del fin de la Guerra Fría, se observó un tránsito de la arena internacional a la local.<sup>150</sup> Las acciones se enfocaron en la reconciliación colectiva y la restauración de los vínculos sociales.<sup>151</sup> Fue la época de las transiciones en América Latina y otras regiones.<sup>152</sup>

La tercera etapa es la que, de acuerdo con Teitel, continúa hasta la actualidad.<sup>153</sup> Se caracteriza por la “normalización”<sup>154</sup> de la justicia transicional, en donde ésta se vuelve “un paradigma del estado de derecho”.<sup>155</sup> En esta etapa de la *Genealogía*, la justicia transicional deja de estar conceptualmente vinculada a los periodos de transformación política radical.<sup>156</sup> Ya no está conectada a condiciones “extraordinarias” y se convierte en “un reflejo de tiempos ordinarios” en los que prevalece el conflicto, la fragmentación política y la debilidad estatal, entre otros elementos.<sup>157</sup> En esta etapa las víctimas han “atrincherado una cara de la justicia transicional en términos de justicia para las víctimas, y donde estos procesos están a menudo en tensión con otros procesos políticos de toma de decisiones”.<sup>158</sup>

Como parte de su análisis, Teitel se pregunta qué puede transmitir esta Genealogía de la justicia transicional sobre el concepto de justicia en tiempos ordinarios.<sup>159</sup> Frente a las críticas a su teoría, que plantean la continuidad o la recurrencia de las transiciones políticas (versus la caracterización de Teitel como extraordinarias),<sup>160</sup> ella reconoce que no existe una definición tan clara entre los tiempos ordinarios y los transicionales.<sup>161</sup> Al

149 Id., 50.

150 Id., 51 & 54.

151 Id., 56.

152 Id., 54.

153 Id., 51 & 63.

154 Id., 49.

155 Id., 51; De Greiff también habla sobre el proceso de “normalización” de la justicia transicional, pero en referencia a “la incorporación de las medidas de justicia transicional en la agenda de las organizaciones tradicionales de derechos humanos [...] la incorporación de medidas de justicia transicional en la agenda internacional”. Pablo de Greiff, *supra* nota 65, 20.

156 Ruti G. Teitel *supra* nota 92, 63.

157 Id.

158 Id., 49. En el caso de México, esta “normalización” abarcaría los señalamientos del gobierno federal respecto de la existencia de “instrumentos de justicia internacional” entre sus políticas en materia de derechos humanos. Secretaría de Gobernación, *supra* nota 6.

159 Id., 65.

160 Ruti G. Teitel *supra* nota 98, 65. Ella cita a: Martin Krygier, *Transitional Questions about the Rule of Law: Why, What and How?*, Presented before the Conference of the East Central Europe Institute for Advanced Study, Budapest (L'Europe du Centre Est. Eine wissenschaftliche Zeitschrift at Collegium Budapest) (Feb. 15-17, 2001), y a David Dyzenhaus, *Transitional Justice*, 1 Int'l J. Const. L. 163 (2003); pero podría quizá también mencionarse la crítica que hacen Eric A. Posner and Adrian Vermeule, *Transitional Justice as Ordinary Justice*, 117 Harvard Law Review 3, 761-825 (Jan., 2004).

161 Ruti G. Teitel *supra* nota 98, 65.

mismo tiempo, señala que la discusión en esos términos plantea una falsa dicotomía, puesto que en realidad son las dos dimensiones las que determinan el significado de estado de derecho.<sup>162</sup> Es decir, por un lado, “el contexto transicional, específicamente las circunstancias relacionadas con las condiciones legales y políticas asociadas con periodos de cambio político” y, por el otro lado, “otros factores políticos, como el contexto local.”<sup>163</sup>

Añade que el “dilema central” de la justicia transicional tiene que ver con “los problemas recurrentes que, aún sin ser *sui generis*, están asociados en gran medida con los factores legales y políticos que son comunes a periodos inestables de transformación política de corte liberal”.<sup>164</sup> Termina afirmando que “dependiendo de las condiciones políticas y legales de la sociedad en cuestión, [los periodos de transición] se ubicarán en algún lugar a lo largo del continuum de las democracias con estado de derecho establecido”.<sup>165</sup>

Si nuestra lectura es correcta, enmarcar a los Sistemas Nacionales y/o Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas en esta tercera etapa de la justicia transicional nos permite ubicarlos en este “continuum”. Habilita la posibilidad de desdibujar la frontera teórica entre justicia ordinaria y extraordinaria, y así superar la discusión sobre si determinados mecanismos son propios de una u otra. Permite también “acomodar”,<sup>166</sup> o hacer espacio para, las consideraciones sobre el contexto local. Lo anterior con sus particularidades y problemáticas específicas, como en el caso de México pueden ser las condiciones bajo las cuales ha sido posible establecer ciertos mecanismos y otros no. Finalmente, permite reconocer, como señala Teitel, que los movimientos de víctimas -el MPJD y el MNDM- en efecto, se han apropiado -para bien- de una de las dimensiones más relevantes de la justicia transicional: los derechos de las víctimas. Esto es más que evidente en el caso mexicano especialmente a partir del año 2006, tal como vimos en la primera sección de este estudio.

162 Id.

163 Id.

164 Id., 65 & 66.

165 Id., 66.

166 Usando el término aquí como un anglicismo, “accommodate”, Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/accommodate>



## Conclusiones y recomendaciones

La pregunta sobre si los Sistemas Nacionales y/o las Comisiones de Atención a Víctimas y de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México pueden ser considerados “mecanismos extraordinarios” para la verdad, la justicia y la reparación a la luz de la teoría de justicia transicional no es fácil de responder. Diversos documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil con fines de incidencia y la obra Justicia Transicional de Ruti G. Teitel ofrecieron algunos elementos de análisis.

A partir de los parámetros teóricos que hemos podido extraer de estas fuentes, concluimos que dichos mecanismos difícilmente pueden ser considerados “extraordinarios”. Al menos se puede concluir que dicha caracterización resulta problemática y que aparentemente no existe consenso en torno a ella. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, la caracterización de dichos mecanismos como “extraordinarios”, ha parecido cumplir ciertos objetivos de incidencia.

Ante esta situación, aquí hemos planteado una alternativa teórico-conceptual que podría potencialmente resolver el dilema: usar el concepto de “mecanismos transicionales”, vinculado a la *Genealogía* de Ruti G. Teitel. Aunque aquí hemos asociado dicha propuesta a la mencionada *Genealogía*, cabe mencionar que se podría recurrir a otros planteamientos teóricos. Por ejemplo, la “siguiente generación” de Roht-Arriaza, en la que la agenda de impunidad y estado de derecho se vuelven preponderantes; se considera la implementación de diferentes mecanismos y donde el marco temporal es de largo plazo, reconociendo que la justicia transicional puede ocurrir en “olas”.<sup>167</sup> También se podría recurrir a la “concepción normativa” de Pablo De Greiff.<sup>168</sup> En todo caso, este estudio finaliza reconociendo que la propuesta teórico-conceptual aquí delineada enfrenta sus propios dilemas en lo teórico y, especialmente, en lo práctico.

Por fortuna, las discusiones teóricas y las discusiones estratégicas a favor de la verdad, la justicia y la reparación pueden ocurrir de manera paralela. Desde nuestra perspectiva, la teoría alimenta la práctica y la práctica *debe* alimentar a la teoría. Al respecto, Justicia Transicional en México-JTMX se encuentra en un lugar valioso, pues ha apostado por navegar entre estos dos mares y buscar canales de comunicación entre ellos.

Finalmente, a partir de esta reflexión se desprenden al menos dos agendas, sobre las que JTMX de hecho ya se encuentra trabajando. La primera es una agenda de investigación sobre los alcances y las limitaciones de la teoría a la luz de los contextos nacionales y subnacionales. Inclusive la formulación de nuevas teorías a partir de la realidad en los contextos locales. La revisión de literatura realizada para este

<sup>167</sup> Naomi Roht-Arriaza, supra nota 103.

<sup>168</sup> Pablo de Greiff, supra nota 65, 26.

estudio evidencia la gran área de oportunidad que hay en este sentido. La segunda es una agenda de discusión con otros actores, con el objetivo de problematizar las herramientas teórico-conceptuales elaboradas con fines de incidencia. Ello es especialmente necesario a la luz de un contexto que parece aproximarse más al periodo de “normalización” de la *Genealogía* de Teitel y menos a la transformación radical plasmada por ella en su *Justicia Transicional*.

# El Archipiélago

Mapeo de mecanismos “*extraordinarios*” creados en el sistema doméstico mexicano (nivel federal) para la promoción de derechos de lucha contra la impunidad durante la última década (2013-2023)

| Mecanismo /<br>Información o variable<br>analizada         | SNAV*                                                                                     | SNB                                                                                                  | COVAJ                                                                        | Mecanismo de<br>Amnistías para<br>delitos federales              | COVEH                                                                         |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Fecha de adopción                                          | Enero de 2013                                                                             | Julio de 2015                                                                                        | Diciembre de 2018                                                            | Abril de 2020                                                    | Octubre de 2021                                                               |
| Fecha de inicio de<br>operaciones / instalación            | Enero de 2014 <sup>1</sup>                                                                | Octubre de 2018 <sup>3</sup>                                                                         | Diciembre de 2019 <sup>7</sup>                                               | Julio de 2020 <sup>12</sup>                                      | Diciembre de 2021 <sup>15</sup>                                               |
| Tipo de mecanismo                                          | Sistema (Constitucional)                                                                  | Sistema (Constitucional)                                                                             | Comisión Presencial<br>(Comisión art. 21 LOAPF)                              | Medida jurídica extraordinaria<br>(amnistía) establecida en ley. | Comisión Presidencial (Comisión<br>art. 21 LOAPF)                             |
| En dónde se configura/mandata la<br>creación del mecanismo | Constitución Federal<br><i>Reforma del 25 de julio de<br/>2016. (Art. 73, fr. XXIX-X)</i> | Constitución Federal<br><i>Reforma del 10 de julio<br/>de 2015. (Art. 73,<br/>fr. XXI, inciso a)</i> | Decreto Presidencial <sup>8</sup>                                            | Ley Federal (emitida por el<br>Congreso de la Unión)             | Decreto Presidencial <sup>16</sup>                                            |
| Cuerpo jurídico en donde se<br>desarrolla el mecanismo     | LGV del 9 de enero de 2013.                                                               | LGMD del 17 de noviembre<br>de 2017                                                                  | DECRETO Presidencial <sup>9</sup><br>publicado el 4 de diciembre<br>de 2018. | Ley de Amnistía del 22 de<br>abril de 2020                       | DECRETO Presidencial <sup>17</sup><br>publicado el 4 de diciembre<br>de 2018. |

\*La LGV fue publicada en enero de 2013, luego de un proceso para vetarla e impedir su emisión durante la administración del Presidente Calderón (2006-2012). Tras su publicación, unos meses después fue objeto de una reforma casi total a su articulado (mayo de 2013). La facultad constitucional del Congreso de la Unión para regular en materia de derechos de las víctimas se adicionaría tres años después, hasta julio de 2016.

# Las referencias y los enlaces pertinentes están detallados en la sección designada como "Anexos", ubicada al término de este documento.

Consulta nuestro documento gráfico “El archipiélago de mecanismos (extraordinarios) de lucha contra la impunidad creados en México 2013-2023” para acceder a toda la información detallada sobre el análisis de estos mecanismos y las distintas variables que presentan.

Mecanismo /  
Información o variable  
analizada

- Componente temporal

¿El mecanismo tiene prevista una fecha para la conclusión de su funcionamiento/ mandato?
- Componente material

¿El mecanismo introduce una nueva competencia o facultad en el sistema doméstico?
- Incidencia en los órdenes estatales y municipales

¿El mecanismo impacta en órdenes de gobierno distintos al federal?
- Supervisión internacional

¿Existen mecanismos/figuras de supervisión internacional directa sobre estos mecanismos?
- Submecanismos

¿El mecanismo ha derivado en/incluido la creación de sub-mecanismos extraordinarios?

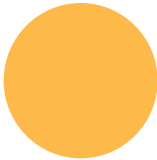
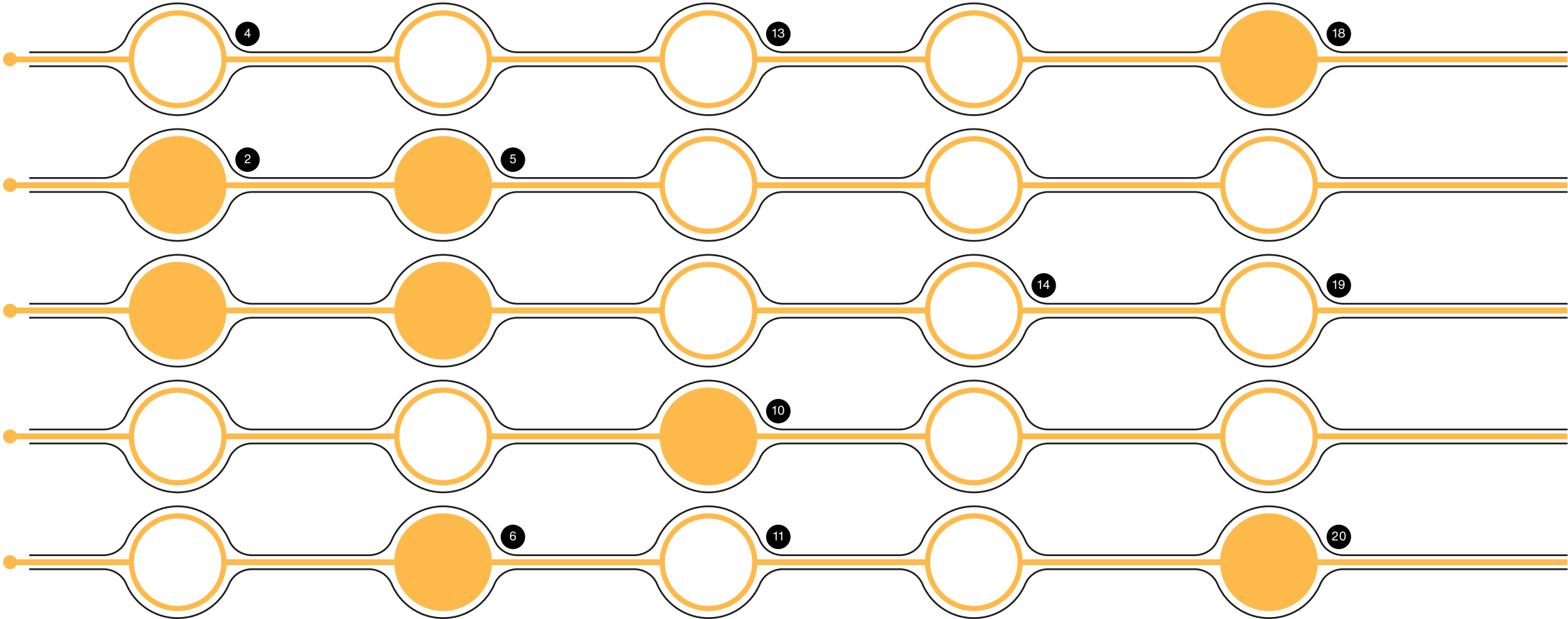
SNAV\*

SNB

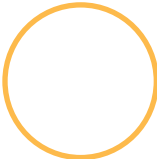
COVAJ

Mecanismo de  
Amnistías para  
delitos federales

COVEH



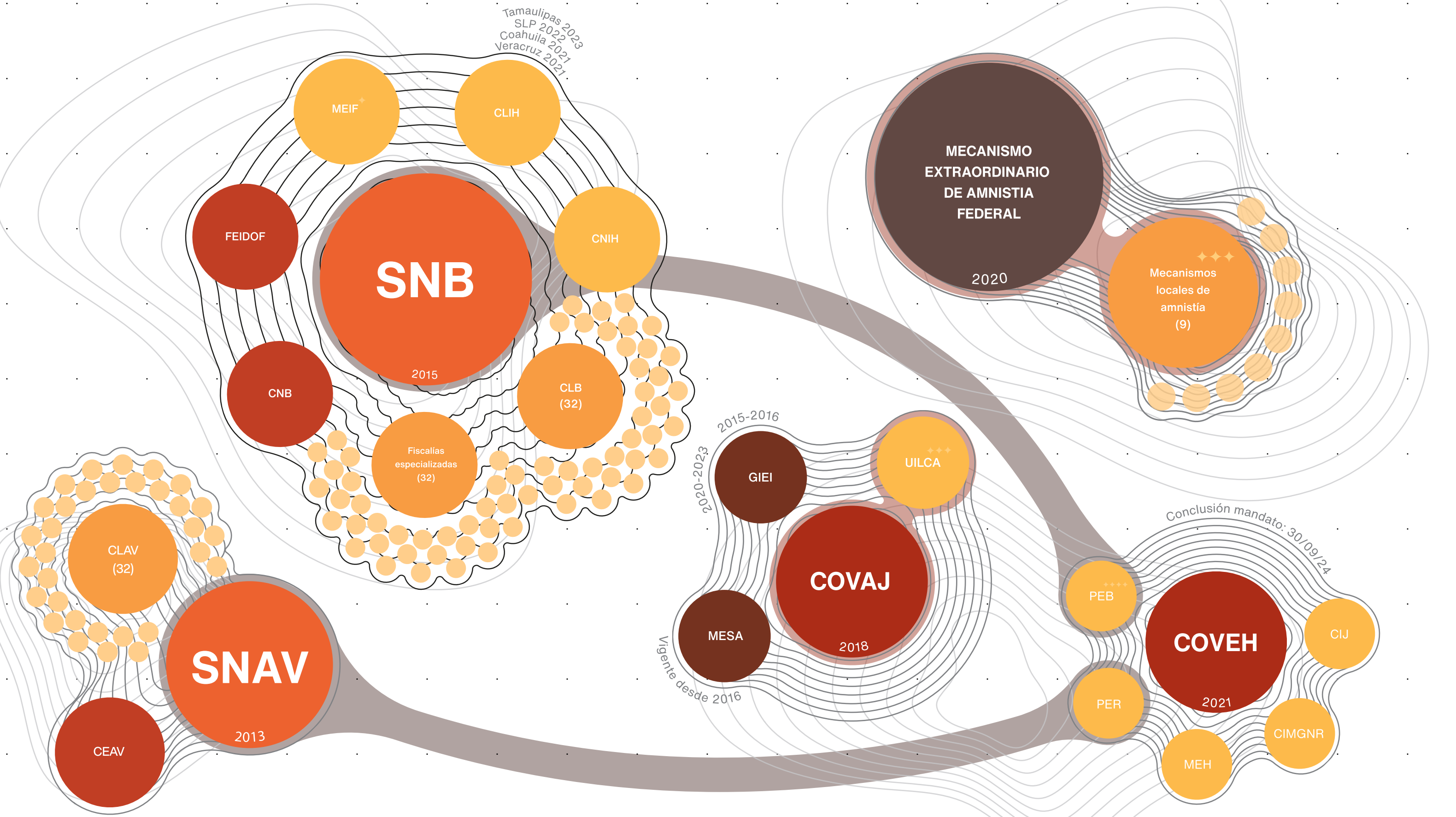
Si



No

- #

1. Las referencias y los enlaces pertinentes están detallados en la sección designada como "Anexos", ubicada al término de este documento.
- Autores: Mtro. Jorge Peniche, Director Ejecutivo de JTMX y Mtra. Denise González, Consultora senior para JTMX. Con insumos de investigación generados por el equipo de JTMX durante la implementación del proyecto de monitoreo a instituciones extraordinarias de lucha contra la impunidad en México (2020-2023)



Mecanismo o submecanismo adicional no es creado por mandato del mecanismo, pero sí siguiendo su recomendación

Vínculo entre sub-mecanismo y sistema

Mecanismo o submecanismo es creado por mandato

Sistemas (constitucionales)

Comisiones (presidenciales)

Mecanismos extraordinarios de amnistía

Sub-mecanismo emanado del mecanismo

Instituciones federales emanadas del mecanismo

Instituciones locales emanadas del mecanismo

Supervisión internacional directa

Comisiones u órganos locales de atención

Acuerdo SNBP/001/2019-publicado hasta marzo 2020

La UILCA no es creado por la COVAJ, sino directamente por la FGR (Acuerdo A/10/2019), pero hace parte del "Ecosistema Ayotzinapa"

Según el informe "Amnistía o condena" (2022) al mes de agosto de 2022 había 9 leyes de amnistía aprobados y 17 iniciativas de presentación

El PER y el PEB, (COVEH, 2020) son programas especializados de reparación y búsqueda, respecto de la "violencia política del pasado 1965-1990" que se despliega en el marco de los sistemas constitucionales SNAV y SNB, respectivamente.

Criterios para la selección de los mecanismos analizados

A. Criterio de temporalidad en relación con el surgimiento del mecanismo

Los mecanismos analizados deben haber sido creados en el contexto de la crisis de derechos humanos que atraviesa México desde 2007; la práctica, al menos a nivel federal, de adoptar estos mecanismos inició en 2013 con el SNAV. De ahí que el periodo concreto de monitoreo sea una década: 2013-2023. Es decir, deben haber sido adoptados como una solución de diseño institucional en este marco contextual, independientemente de que su campo de acción aborde periodos de violencia previa (como lo hace la COVEH, estrictamente centrada en un marco temporal previo -1965-1990- o los propios Sistemas nacionales que también conocen de eventos previos al 2007). El punto diferencial es que los mecanismos hayan surgido en esta última década como un intento de promover (aunque sea parcialmente y en papel) la garantía de algún derecho duro de lucha contra la impunidad: verdad, justicia, reparación, no repetición o memoria, más allá de cuál sea su campo temporal de acción

B. Criterio de materialidad en relación con el surgimiento del mecanismo (derechos que promueve)

El mecanismo en cuestión debe, prima facie, promover directamente uno o más derechos del marco de lucha contra la impunidad. Es decir, debe avanzar directamente -al menos por lo que hace a la configuración de su mandato u objeto- el derecho a la verdad, la justicia, la reparación, las garantías de no repetición y/o la memoria. De ahí que mecanismos como el Mecanismo de Protección a personas defensoras de ddhh y periodistas (y los mecanismos locales que también se han implementado) no fueron considerados en esta primera aproximación, al estimar que su objeto o mandato, si bien se relaciona indirectamente con la promoción de derechos de lucha contra la impunidad y su función es crítica, está más enfocada -como su nombre lo indica- en garantizar condiciones de protección a este tipo de actores

C. Criterio de funcionalidad

**Nota metodológica:** Se observaron tres criterios: uno de temporalidad, uno de materialidad y uno de "funcionalidad". Si se reunían estos tres "requisitos" entonces el mecanismo era considerado, a priori, una parte del archipiélago de instituciones.

Notas que apuntan a que el mecanismo no es uno de tipo "ordinario" en el marco de un sistema doméstico de instituciones relacionadas con la promoción de derechos de lucha contra la impunidad. En adición a cumplir los criterios a. (fecha de creación; 2013-2023) y b. (relación directa con derechos de lucha contra la impunidad), el tercer criterio (c) partió de observar que el mecanismo seleccionado presentaba alguna nota distintiva que lo alejaba de ser entendido como una institución ordinaria. Sea por introducir una nueva función constitucional en un contexto de crisis - violaciones generalizadas o masivas a derechos humanos- como el SNAV o el SNB; por introducir una medida que atempera el funcionamiento ordinario del sistema de justicia (Ley de Amnistía); por tener una temporalidad acotada (COVEH) o porque materialmente cumplen una función extraordinaria para incidir en el funcionamiento de instituciones ordinarias (comisiones presidenciales; COVEH - COVAJ), el punto común es que estos mecanismos "parciales" presentaban, al menos, una nota que lo hacía "distintivos" o al menos dudar de su naturaleza "pura o típicamente ordinaria".

1. Acta de Instalación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. 15 de enero de 2014
2. La protección expresa de los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos y de delitos.
3. Sesión de instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. 9 de octubre de 2018. \* El 24 de marzo de 2019, la nueva administración del Gobierno Federal (2018-2024) realizó una ceremonia de "Reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda".
4. Con excepción del submecanismo MEIF (SNBP/001/2019)
5. La de la "búsqueda de personas", antes comprendida como parte de las facultades de investigación de delitos.
6. MEIF, CNIH y CLIH.
7. Sesión de instalación de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa. 15 de enero de 2019.
8. No existe un mandato específico que ordene la creación de la COVAJ. Para su creación se invocó la facultad reglamentaria del Presidente prevista en el art. 89, fr. I, constitucional; su facultad para crear Comisiones Presidenciales y la LGV. Un Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial de la Federación había ordenado la creación de una comisión de investigación derivado de las diversas irregularidades y violaciones a derechos humanos encontradas en la investigación; sin embargo, esta resolución no fue invocada como un fundamento para la creación de la COVAJ.
9. DECRETO por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a la justicia. Publicado el 4 de diciembre de 2018.
10. GIEI (2015-2016; 2020-2023), MESA y CIDH(2016 en adelante)
11. No directamente. La UILCA (Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa) de la FGR no es creada por la COVAJ, sino por un acuerdo emitido por la FGR. Sin embargo, la Unidad -junto con el GIEI y el MESA- han hecho parte del ecosistema de instituciones involucradas en la investigación del caso Ayotzinapa.
12. Sesión de instalación de la Comisión para operar la Ley de Amnistía. 24 de julio de 2020.
13. Pero la amnistía solo puede cubrir delitos cometidos antes de la entrada en vigor de la Ley (el 23 de abril de 2023)
14. No directamente. La Ley de Amnistía es una ley exclusiva al orden federal, sin implicaciones en delitos del fuero común. Sin embargo, la propia Ley insta al Gobierno Federal a promover la adopción de leyes de amnistía a niveles locales por delitos equiparables a la amnistía del orden federal.
15. Sesión de instalación de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas de 1965 a 1990. 10 de diciembre de 2021
16. La creación de la COVEH no emana de un mandato en específico. El Presidente invocó su "facultad reglamentaria" para expedir el Decreto, su facultad para crear comisiones presidenciales, así como la LGV y la LGMD. Se invocan como finalidades avanzar en la investigación, seguimiento, fiscalización, proposición y emisión de informes relacionados con los hechos de violaciones graves de derechos humanos en el periodo de violencia política de 1965 a 1990.

#  
**Referencias documento gráfico:**  
*"El archipiélago", mapeo de mecanismos extraordinarios creados en el sistema doméstico mexicano (nivel federal).*

- 17. DECRETO por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. Publicado el 6 de octubre de 2021.
- 18. El 30 de septiembre de 2024.
- 19. No directamente. No obstante, el Decreto de creación faculta a la Comisión a establecer mecanismos de colaboración con otros órdenes de gobierno.
- 20. MEH, CIJ, CIMGNR, PEB y PER.

Siglas y acrónimos en documento de análisis:

**SNAV.** Sistema Nacional de Atención a Víctimas

**SNB.** Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

**COVAJ.** Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa

**Mecanismo de Amnistías.** Mecanismo para otorgar Amnistía por delitos federales cometidos antes del 21 de abril de 2020

**COVEH.** Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas de 1965 a 1990.

**LOAPF.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 21 de la LOAPF regula la figura de las Comisiones Presidenciales 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.”

**LGV.** Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013.

**LGMD.** Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, cuya emisión se ordena por la Constitución Federal, publicada el 17 de noviembre de 2017.

**MEIF.** Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, 2021. Adoptado por el Acuerdo SNBP/001/2019.

**GIEI.** Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. El GIEI ha tenido dos etapas de trabajo tomando como base la medida cautelar otorgada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (MC 409/2014; Resolución 28/2014 del 3 de octubre de 2014) en relación al caso y bajo la firma de Acuerdos de Asistencia Técnica entre la CIDH y el Estado mexicano. 2015-2016, previo a la COVAJ y 2020-2023, en el marco de la COVAJ.

**MESA.** Mecanismo Especial de Seguimiento al caso Ayotzinapa. La CIDH creó el Mecanismo el 29 de julio de 2016, mediante la resolución 42/16, para dar seguimiento a las recomendaciones de los dos, en ese momento, informes del GIEI (GIEI I) tras su -primera- salida de México en 2016 y de la medida cautelar 409/2014. El MESA ha sido coordinado por la Relatora para México por la CIDH, Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño.

**CNIH.** Centro Nacional de Identificación Humana. 2022. Reforma del 13 de mayo de 2022 a la LGMD.

**CLIH.** Centros Locales / Regionales de Identificación Humana o con competencias relacionadas. 2021 en adelante. Algunas entidades federativas han creado centros regionales / estatales de identificación humana o de competencias relacionadas. (Coahuila, Veracruz, San Luis Potosí y Tamaulipas).

**UILCA.** Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa (UILCA) de la FGR. Mediante el Acuerdo A/010/2019, publicado el 26 de junio de 2019.

**MEH.** Mecanismo de Esclarecimiento Histórico de las violaciones graves a derechos humanos cometidas en el país en el periodo de violencia política comprendida de 1965 a 1990. Configurado directamente por el Decreto de creación de la COVEH. Integrado por 5 personas expertas. (Art 2, fr. VII y 3, fr. I del Decreto de creación de la COVEH).

**CIJ.** Comité de Impulso a la Justicia. Configurado directamente por el Decreto de creación de la COVEH. Su labor es impulsar acciones ante las autoridades ministeriales y judiciales competentes, a efecto de coadyuvar en el acceso a la justicia por el periodo que abarca la Comisión. (Art 3, fr. II)

**CIMGNR.** Comité para el Impulso a la Memoria y Garantías de No Repetición. Establecer un plan de trabajo que sienta las bases sobre la "memoria pública" como un derecho e impulsar la construcción de política pública que se aterrice en estrategias para "el libre ejercicio de la memoria". (Art. 3, fr. V).

**PEB.** Plan Especializado de Búsqueda. Configuración indirecta en Decreto de creación de la COVEH. Materializa el mecanismo para el fortalecimiento acciones de búsqueda para personas desaparecidas de manera forzada de 1965-1990 a que hace referencia el art. 3, fr. III, del Decreto. \* (El Plan se desenvuelve en el marco de la institucionalidad creada en materia de búsqueda - SNB).

**PER.** Programa Especial de Reparación. Previsión indirecta en el Decreto de creación de la COVEH. Materializa el mandato del Decreto para impulsar y dar seguimiento a los procedimientos para la implementación de las medidas de reparación a favor de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, en el periodo de violencia política de 1965 a 1990. \* (El Programa se desenvuelve en el marco de la institucionalidad creada en materia de atención a derechos de las víctimas - SNAV).

**CEAV.** Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, parte del SNAV.

**CLAV.** Comisiones Locales de Atención a Víctimas, parte del SNAV.

**CNB.** Comisión Nacional de Búsqueda, parte del SNB.

**CLB.** Comisiones Locales de Búsqueda de las entidades federativas, parte del SNB.

**FEIDDF - FGR.** Fiscalía especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, FGR, parte del SNB.

**Fiscalías Especializadas.** Fiscalías locales, parte de las procuradurías o fiscalías de las entidades federativas, especializadas en la investigación.

**Mecanismos Locales de Amnistía.** Mecanismos Locales Extraordinarios adaptados por las entidades federativas para otorgar amnistía siguiendo la recomendación del Artículo Segundo Transitorio de la Ley de Amnistía del 22 de abril del 2020.

## Bibliografía

Acuerdo A/317/07 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 26 de marzo de 2007, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2007/26032007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2007/26032007(1).pdf) (visitado el 9 de junio de 2023).

Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 27 de noviembre de 2001, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001#gsc.tab=0) (visitado el 9 de junio de 2023).

Alexander Laban Hinton, *Transitional Justice: Global Mechanism and Local Realities after Genocide and Mass Violence* (2010).

Andrieu Kora, *Transitional Justice: A new discipline in human rights* 18 de enero de 2010), <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/en/document/transitional-justice-new-discipline-human-rights-0.html#:~:text=%C2%ABTransitional%20Justice%20is%20a%20response,for%20peace%2C%20reconciliation%20and%20democracy> (visitado el 9 de junio de 2023).

Aristegui Noticias, 6 de marzo de 2016, <https://aristeginoticias.com/0203/mexico/en-oaxaca-violaciones-de-estado-de-forma-masiva-y-sistemica-en-2006-comision-de-la-verdad-informe/> (visitado de 12 de febrero de 2023).

Arturo Ángel, Comisión de Víctimas, con personal insuficiente y 476 denuncias por maltrato y acoso, *Animal Político*, 21 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/comision-victimas-maltrato-acoso/>; La CEAV, el fracaso, *Reporte Índigo*, 17 de octubre de 2016, <https://www.reporteindigo.com/reporte/victimas-ceav-secuestro/>.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Universidad del Claustro de Sor Juana y la Universidad Iberoamericana Ciudad de México ofrecieron el “Diplomado Internacional sobre Justicia Transicional: Experiencias en Iberoamerica”, <http://centroprodh.org.mx/impunidadayeroyhoy/DiplomadoJT2015/Programa%20Diplomado%20Justicia%20Transicional.pdf> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Centro Prodh, Sociedad civil exige justicia frente a crímenes de lesa humanidad, *SIDIDH*, (septiembre 2, 2013), [http://centroprodh.org.mx/sididh\\_2\\_0\\_alfa/?p=28158](http://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=28158) (visitado el 12 de febrero de 2023).

CMDPDH, *Propuesta Ciudadana para la Construcción de una Política sobre Verdad, Justicia y Reparación a las Víctimas de la Violencia y de las Violaciones a Derechos Humanos* (2019) <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transcional-2019.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México* (2015).

David Gray, *An Excuse-Centered Approach to Transitional Justice*, 74 *Fordham L. Rev.* 5, 2621-2693 (2006)

Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado por el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 10 de julio de 2015, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_225\\_10jul15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf) (visitado el 4 de abril de 2023).

Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 6 de octubre de 2021, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0) (visitado el 12 de febrero de 2023).

Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia, publicado en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 14 de enero de 2018, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018#gsc.tab=0) (visitado el 12 de febrero de 2023).

Discurso de investidura, diciembre 2000, disponible en <https://www.retoricas.com/2010/05/vicente-fox-discurso-investidura-toma.html>.

Discurso de Javier Sicilia en el Zócalo, *Desinformémonos*, 9 de mayo de 2011, <https://desinformemonos.org/discurso-de-javier-sicilia-en-el-zocalo/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Documento “Antecedentes sobre el tema” 3, sin año especificado, archivo personal de Mariclaire Acosta.

Dulce Ramos, No creemos que señalar con el dedo sea una solución seria: Sicilia. Palabras de Javier Sicilia en la ceremonia de instalación de las mesas de trabajo con el Poder Ejecutivo, *Animal Político*, 22 de julio de 2011, <https://www.animalpolitico.com/2011/07/lo-que-dijo-ayer-javier-sicilia-discurso-integro/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Dustin N. Sharp, *Transitional Justice and “Local” Justice*, en Hakeem O. Yusuf & Hugo van der Merwe, *Theories, Mechanisms and Debates* 168-185 (2021).

Elia Patricia Neri Guajardo, México, en Kai Ambos, Ezequiel Malarino & Gisela Elsner (eds), *Justicia de Transición* 328, 325-343 (2009).

Eric A. Posner and Adrian Vermeule, *Transitional Justice as Ordinary Justice*, 117 *Harvard Law Review* 3, 761-825 (Jan., 2004).

Hakeem O. Yusuf & Hugo van der Merwe, *Transitional Justice* (2021).

Human Rights Watch, Uniform Impunity: Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations (2009).

Humberto Cantú, Transitional justice, human rights and the restoration of credibility: Reconstructing México's social fabric, 7 Mexican L. Rev. 57, 61 (July-December 2014).

Instituto Catalán Internacional para la Paz, Ciclo de diálogos "América Latina: Hacer Frente a las violencias desde la construcción de paz", Quinta sesión "Mecanismos extraordinarios para violencias extraordinarias", 11 de mayo de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=njL1T3TFQV4> (visitado el 12 de febrero de 2023).

International Center for Transitiona, Justice Annual Report 2002-2003 (2003).

International Center for Transitional, Justice Annual Report 2001-2002 (2002).

Jacopo Roberti di Sarsina, Transitional Justice and a State's Response to Mass Atrocity, Reassessing the Obligations to Investigate and Prosecute (2019).

James A. Sweeney, The Elusive Right to Truth in Transitional Human Rights Jurisprudence, 67 Int. Comp. L. Q., 353, 354 (April 2018).

Janahuy Paredes, Desde el lugar donde nació mi indignación para luchar juntos: el proceso de conformación del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, en Memoria: Foro sobre Desaparición Forzada. Contra el Dolor y el Miedo: Un Grito de Esperanza 105-112 (2018).

Johann Gordillo, Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Nueva Época, Año LXV, núm. 239, 291-321 (2020).

José de Jesús Maldonado, Memorias de una Lucha por la Dignidad (2020).

José Miguel Vivanco y Daniel Wilkinson, ¿Por qué una comisión de la verdad?, Reforma, 19 de septiembre de 2004, <https://www.hrw.org/legacy/spanish/opiniones/2004/mexico.html> (visitado el 11 de febrero de 2023).

José Woldenberg, Historia Mínima de la Transición Democrática en México (2012).

Justicia Transicional en México, ¿Hay Justicia Transicional en México? Parte I, Animal Político, 8 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/justicia-transicional-en-mexico/hay-justicia-transicional-en-mexico> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Justicia Transicional en México, <https://jtmexico.org/quienes-somos/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Justicia Transicional en México, Integración de elementos y bases normativas a considerar sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), con especial referencia a sus versiones públicas y disociada 4 & 5, por Jorge Carlos Peniche Baqueiro (en prensa).

Kieran McEvoy & Lorna McGregor (eds.), Transitional Justice from Below, Grassroots Activism and the Struggle for Change (2008).

Laura Castellanos, México Armado 1943-1981 (2016).

Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 9 de enero de 2013, última reforma publicada 28 de abril de 2022.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 17 de noviembre de 2017, última reforma publicada 13 de mayo 2022.

Luis Arriaga, Crímenes de estado y derechos humanos en México, 150 El Cotidiano 57-62 (2008).

Mara Hernández, Andrea Guadarrama & Christian Correa, Reflexiones sobre Justicia Transicional en México: Paradojas y procesos posibles 3 & 4 (Noviembre 2020) [https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ\\_Briefing\\_Mexico\\_TJ.pdf](https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Briefing_Mexico_TJ.pdf) (visitado el 12 de febrero de 2023).

Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, The "Mexican solution" to transitional justice, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Marriezcurrena, Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice (2006).

Marien rivera et al., An innovative response to disappearances: Non-judicial Search Mechanisms in Latin America and Asia (2022).

Melissa Williams, Transitional Justice (2012).

Naomi Roht Arriaza, The new landscape of transitional justice, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Marriezcurrena, Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice 8 (2006).

Naomi Roht-Arriaza & Javier Mariescurrena (eds.), Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth Versus Justice (2012).

Nelson Mandela, Foreword, en Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes xi, xi (1995).

Organizaciones de familiares de personas desaparecidas y de derechos humanos exigen ampliación de presupuesto para búsqueda, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 12 de noviembre de 2015, <https://fundar.org.mx/organizaciones-de-familiares-de-personas-desaparecidas-y-de-derechos-humanos-exigen-ampliacion-de-presupuesto-para-busqueda/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Pacto por la Paz con Justicia y Dignidad, Regeneración, 9 de mayo de 2011, <https://regeneracion.mx/pacto-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad/>

Page Arthur, Cómo las "transiciones reconfiguraron los derechos humanos: Una historia conceptual de la justicia transicional, en Félix Reátegui, Justicia Transicional. Manual para América Latina 79 (2011); Pablo de Greiff, Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional, 7 Anuario de Derechos Humanos 17 (2011).

Palabras de Jan Jarab para el Foro: "Los retos de la Justicia Transicional en México", 16 de octubre de 2018, [https://hchr.org.mx/discursos\\_cartas/palabras-de-jan-jarab-para-el-foro-los-retos-de-la-justicia-transicional-en-mexico/](https://hchr.org.mx/discursos_cartas/palabras-de-jan-jarab-para-el-foro-los-retos-de-la-justicia-transicional-en-mexico/) (visitado el 9 de junio de 2023).

Palacio Legislativo de San Lázaro, De las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en materia de

Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, Gaceta Parlamentaria, Año XX, Número 4884-IV, 12 de octubre de 2017, [https://sitlxxiii.diputados.gob.mx/dictameneslxxiii\\_Id.php?edot=2&init=0&tipot=Nueva%20Ley&pert=11](https://sitlxxiii.diputados.gob.mx/dictameneslxxiii_Id.php?edot=2&init=0&tipot=Nueva%20Ley&pert=11).

Paul Seils, A Promised Unfulfilled? The Special Prosecutor's Office in Mexico (2004); Centro Prodh, Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006, 15 (2006).

Periodistas digitales, EPN recortó 30% presupuesto para buscar desaparecidos en el país, Plumas Libres, 18 de noviembre de 2015, <https://plumaslibres.com.mx/2015/11/18/epn-recorto-30-presupuesto-para-buscar-a-desaparecidos-en-el-pais/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Podcast Cultural UNAM, Por la dignidad humana 7: Justicia transicional en México, 8 de octubre de 2021, <https://cultura.unam.mx/podcast/por-la-dignidad-humana-7-justicia-transicional-en-mexico/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Presidente electo se reúne con familiares de víctimas en el Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad y la Justicia convocado por la CNDH, 14 de septiembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/2018/09/14/participa-amlo-en-el-segundo-dialogo-por-la-paz-la-verdad-y-la-justicia/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Priscilla B. Hayner, Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions (2010).

Redacción AN, La Ley de Víctimas, cronología de una reforma en la congeladora, Aristegui Noticias, 9 de julio de 2012, <https://aristeginoticias.com/0907/mexico/la-ley-de-victimas-cronologia-de-una-reforma-en-la-congeladora/>, (visitado el 5 de abril de 2023).

Redacción, Amlo dice sí a un mecanismo internacional contra la impunidad, Aristegui Noticias (Mayo 8, 2018), <https://aristeginoticias.com/0805/mexico/personalmente-atendere-inseguridad-y-violencia-sicilia-y-solalinde-invitados-a-colaborar-amlo/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Rodrigo Uprimny et al, ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia (2006).

Rosemary Nagy, Transitional Justice as Global Project: Critical Reflections, 29 Third World Quarterly 2, 275-289 (2008).

Ruti G. Teitel, Human Rights in Transition: Transitional Justice Genealogy, en Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays 49 (2014).

Ruti G. Teitel, Transitional Justice 215 & 220 (2002) (Kindle edition)

Secretaría de Gobernación, Política pública de la Secretaría de Gobernación encaminada a la justicia transicional, refrenda Olga Sánchez Cordero, 6 de enero de 2020, <https://www.gob.mx/segob/prensa/politica-publica-de-la-secretaria-de-gobernacion-encaminada-a-la-justicia-transicional-refrenda-olga-sanchez-cordero> (visitado el 5 de abril de 2023).

Segundo Diálogo por la Verdad, la Justicia y la Paz, 8 de septiembre de 2018, <https://mpjd.mx/comunicados/segundo-dialogo-por-la-verdad-la-justicia-y-la-paz/> (visitado el 12 de febrero de 2023).

Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; a la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas, 24 de abril de 2012, [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/04/asun\\_2877306\\_20120425\\_1335982770.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/04/asun_2877306_20120425_1335982770.pdf).

Sergio López Ayllón (coord.), Estudio para elaborar una política pública en materia de justicia transicional en México (2018).

Susanne Buckley-Zistel et al, Transitional Justice Theories 6 (2014).

U.N., Commission on Human Rights, Promotion and Protection of Human Rights. Impunity. Note by the Secretary-General, U.N. Doc. E/CN.4/2004/88 (27 February 2004).

U.N., Commission on Human Rights, Promotion and Protection of Human Rights. Impunity. Report of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity, Diane Orentlicher, U.N. Doc. E/CN.4/2005/102 (18 February 2005).

U.N., Committee on Enforced Disappearances, Concluding observations, CED/C/MEX/CO/1, par. 10 (March 5, 2015).

U.N., Security Council, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General, U.N. Doc. S/2004/616 (23 August 2004).

Verónica Hinestroza, Iris Jave & Rainer Huhle, Comisiones de búsqueda en América Latina. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la Investigación de las desapariciones (2021).

Ximena Medellín, Los procesos transicionales en la construcción de una sociedad democrática, Revista DFensor, Núm. 10, Año II (2004).



[www.jtmexico.org](http://www.jtmexico.org)



@JTEnMexico



JTMX - JusticiaTransicionalEnMéxico



@jtmx\_org



JTMX. Justicia Transicional En México



JTMX