



**Promoventes:** Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Javier Sicilia Zardain por derecho propio y como integrante del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

**Asunto:** Se presenta solicitud en ejercicio del derecho de petición, reconocido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de mecanismos de justicia transicional.

**Andrés Manuel López Obrador**  
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos  
P r e s e n t e.

*Respetable presidente:*

**Graciela Rodríguez Manzo**, en calidad de representante legal de la **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)**, organización de la sociedad civil constituida con el objeto de promover, representar y defender los derechos humanos de víctimas de violaciones a éstos y **Javier Sicilia Zardain**, por derecho propio, como víctima de graves violaciones de derechos humanos y como integrante del **Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad**, respectivamente, nos dirigimos pacífica y respetuosamente a usted, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificación o respuesta en relación con este escrito, el inmueble ubicado en Tehuantepec 142, Roma Sur, Cuauhtémoc, Ciudad de México, CP. 06760; como medio preferente de comunicación, los correos electrónicos [direccion@cmdpdh.org](mailto:direccion@cmdpdh.org) y [defensa1@cmdpdh.org](mailto:defensa1@cmdpdh.org), y como medio expedito para comunicaciones extraprocesales, el teléfono celular 5539553034, a fin de exponer lo siguiente:

**SE PRESENTA SOLICITUD, EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, PARA LA CREACIÓN DE MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN MÉXICO**

Con fundamento en los artículos 1º párrafo tercero, 8º, 17 párrafo segundo, 25 y 26 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en relación con los artículos 8º y 32 de la Ley de Planeación (LP) y 27 fracciones I, VII y VII Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le solicitamos de la manera más atenta el **inicio de las gestiones necesarias, conforme a su ámbito de competencias**, para el establecimiento de un modelo de justicia transicional en México, conforme a lo establecido en la estrategia “6. Empezar la construcción de la paz”, del eje rector “I. Política y Gobierno” del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que tome como base 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*,<sup>1</sup> y las consideraciones expuestas en este documento.

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transicional-2019.pdf>

Lo anterior, con base en lo siguiente:

### **Consideraciones previas**

Es indiscutible que, desde hace prácticamente seis décadas, México ha atravesado por una situación particularmente preocupante de violencia y violaciones graves a derechos humanos cometidas a gran escala. Si bien esta situación se ha dado con diferentes intensidades y ha afectado de manera diferenciada a ciertos sectores y regiones a lo largo del país, es un hecho notorio que la crisis mexicana de derechos humanos ha dejado a cientos de miles de víctimas en la línea de espera para acceder a la memoria, la verdad, la justicia y la reparación integral del daño.

Al mismo tiempo, nuestras instituciones, han sido sistemáticamente incapaces de atender con efectividad, prontitud y debida diligencia las necesidades de las víctimas y sobrevivientes de las atrocidades masivas por las que ha atravesado nuestro país. La deuda histórica con las víctimas ha traído una crisis de impunidad transgeneracional que ha dejado impactos psicosociales de enorme gravedad en una gran parte de la población: la dimensión de la tragedia humanitaria en nuestro país hoy cobra dimensiones de crisis de salud pública.

Si bien las consecuencias de la tragedia mexicana son claras, sus causas han sido poco exploradas. Es claro que la situación de México no se puede explicar con lugares comunes o conclusiones apresuradas. El argumento de la falta de voluntad de un Estado indolente es indiscutiblemente válido; sin embargo, esta idea solo explica la situación de injusticia e impunidad hasta cierto punto. La necesidad de construir respuestas completas y consistentes para explicar la realidad de violencia, de graves violaciones a derechos humanos y de impunidad, para poder generar condiciones que permitan avanzar hacia la paz y la reconciliación, obligan a partir de marcos de referencia distintos.

La historia en México nos ha mostrado que enfrentar nuestras crisis no es sencillo, y sabemos que ni el mejor sistema de justicia del mundo podría hacerle frente a una situación como la de México.<sup>2</sup> Pero lo anterior, en ningún caso, puede suponer un obstáculo o justificación para no atender a las víctimas que han estado entre el dolor y la esperanza por décadas. En ese sentido, se vuelve absolutamente indispensable que el Gobierno de México, de la mano de las víctimas y de la sociedad civil, adopte mecanismos de justicia transicional que permitan superar la realidad institucional que, desde hace muchos años, fue completamente rebasada por la tragedia humana, el horror y la desesperación en la que viven miles de personas en México.

Ante el abandono histórico desde el gobierno, hoy acudimos pacífica y respetuosamente ante las instituciones del Estado mexicano a impulsar una discusión urgente y necesaria a efecto de que se adopten las medidas necesarias, en un breve término, para implementar material y jurídicamente una Comisión de la Verdad y de Memoria Histórica, un Mecanismo Internacional Contra la Impunidad; y, un Modelo de Reparación Integral y Extraordinario.

El dolor de las víctimas no admite mayor demora. Si bien estamos conscientes de que “hablar de justicia transicional puede parecer ambicioso [y que] articularlo de manera seria es una tarea titánica que involucra a todo el Estado”,<sup>3</sup> como reconoció la secretaria de Gobernación Olga Sánchez

---

<sup>2</sup> Ximena Medellín, “Seminario Sobre Violencia y Paz - ¿Se comenten crímenes de lesa humanidad en México?”

<sup>3</sup> Olga Sánchez Cordero, “Seminario sobre Violencia y Paz | ¿Olvido, verdad o justicia?”, El Colegio de México. Disponible en: [https://youtu.be/VrXLwQDY\\_no](https://youtu.be/VrXLwQDY_no)

Cordero, “imaginar, sin embargo, un sistema de justicia transicional **es posible, es urgente**. Para las víctimas de la violencia, pero también para toda la sociedad mexicana. [...] Tenemos, todos nosotros, la responsabilidad histórica de empezar a construirlo y siempre con las víctimas al centro”.<sup>4</sup>

## Introducción

Como organizaciones que, desde hace años, hemos caminado junto a las víctimas y sobrevivientes de las distintas épocas del terror de Estado que se ha ejercido en México, vemos con profunda preocupación que han transcurrido décadas sin que se adopten mecanismos para garantizar de manera integral y efectiva los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

En ese sentido, vale la pena hacer mención a lo que la ahora secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, reconoció en un foro frente a decenas de víctimas, colectivos, defensores de derechos humanos, académicos, estudiantes y periodistas:

**Ya es hora que, desde el gobierno, se hable de forma integral de memoria, de verdad, de justicia y también, de reparación.** [...] Nosotros no vamos ya a simular que en México no pasa nada. Ya es hora de dejar de simular una política de derechos humanos. México está inmerso en la violencia. [...] Quienes cuestionan la posibilidad de comenzar a hablar de otra forma de combatir la violencia y de hablar de una justicia transicional en nuestro país, ponen en duda que nos encontremos en un conflicto, que necesitamos nuevas instituciones o sistemas para enfrentar esta realidad, que el origen de la violencia no se adapta a otros modelos de justicia transicional y que los hechos a analizar aún no terminan.

Pero lo que nadie puede negar, con datos duros, con datos sólidos, es que al menos en los últimos diez años el Estado mexicano ha sido incapaz de parar la violencia y de responder, desde los mecanismos institucionales actuales, a esta dolorosa realidad que viven miles de familias, pero que vivimos todos como sociedad. En muchas partes del país, lo que se respira diariamente es el horror y la deshumanización. Ante esto, la realidad es que se han encontrado muy pocas personas desaparecidas, tenemos muy pocas, poquísimas, sentencias que respondan a esta realidad, no se ha investigado seriamente los contextos, las causas, el modo de operación de estos hechos, ni quiénes son los autores materiales e intelectuales [...] insisto, es hora de que desde el Gobierno se deje de simular que no pasa nada y que hay una política de derechos humanos. [...]

Por todo lo anterior, estoy convencida: **es crucial e inevitable empezar a hablar de justicia transicional en nuestro país.** Pero, ¿qué tipo de justicia transicional necesitamos para México, no para otras partes del mundo? [...] siempre con las víctimas en el centro, son los que nos ayudarán a construir la respuesta que México requiere y no existe un modelo único, lo que sí existe son pilares que deben estar presentes en cualquier modelo que uno se imagine: **memoria, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.**<sup>5</sup>

Coincidiendo profundamente con la claridad del diagnóstico presentado por la secretaria de Gobernación, Sánchez Cordero, y convencidos de que el dolor de las víctimas no debe admitir mayor demora, a continuación expondremos una serie de consideraciones que permiten justificar la necesidad de que, en un breve término, el Gobierno de México inicie las gestiones necesarias para implementar mecanismos de justicia transicional en México.

---

<sup>4</sup> Olga Sánchez Cordero, “Seminario sobre Violencia y Paz | ¿Olvido, verdad o justicia?”.

<sup>5</sup> Olga Sánchez Cordero, “Seminario sobre Violencia y Paz | ¿Olvido, verdad o justicia?”. Énfasis añadido

En primer lugar, se hará un breve recuento sobre la situación de derechos humanos en México, haciendo una distinción práctica entre aquellas violaciones a derechos humanos cometidas entre 1965 y 2006, y aquellas cometidas entre 2006 y 2021; en segundo lugar, se hablará sobre la crisis de impunidad en México y las consecuencias psicosociales que ello ha tenido en las víctimas y sobrevivientes; en tercer lugar, se expondrá el marco conceptual de la justicia transicional; en cuarto lugar, se expondrá por qué consideramos que esos mecanismos encuentran aplicación para el caso mexicano; en quinto lugar, abordaremos argumentos sobre la obligación legal de garantizar los derechos de las víctimas a través de estos mecanismos de justicia transicional; y, finalmente, cerraremos con un petitorio.

### 1965-2006

Los sucesos represivos de la década de los sesenta, setenta y principios de los ochenta en México marcaron un hito en la historia mexicana; pero, sin duda alguna, el punto de inflexión que marca el inicio de una estrategia estatal para aniquilar al *enemigo interno* es la masacre del 2 de octubre de 1968 que quizá es “la violación más grave de derechos humanos de todo el siglo XX mexicano, desde el triunfo de la revolución mexicana hasta nuestros días”.<sup>6</sup> También se debe destacar la matanza perpetrada tres años después en contra de estudiantes, el 10 de junio de 1971, conocida como el *Halconazo* o *Matanza del jueves de corpus*.

Los sucesos referidos marcaron el inicio de la época del terrorismo de Estado conocida como *Guerra Sucia*, en el cual el Estado mexicano recrudesció su política represiva ante demandas políticas y sociales, llevando a cabo detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de manera sistemática en contra de las personas integrantes de los movimientos sociales críticos al gobierno.<sup>7</sup> Aquí es donde se enmarcan acciones guerrilleras y de contrainsurgencia de diversa magnitud por parte de diferentes grupos; entre los que destacan la *Liga Comunista 23 de Septiembre*, cuyos integrantes sufrieron violaciones graves a derechos humanos por parte del Estado.<sup>8</sup>

Una de las entidades más afectadas por la represión durante esta época fue Guerrero, especialmente en Atoyac de Álvarez. Un dato que ayuda a dimensionar tal afirmación es que, en la recomendación 026/2001, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló que, de un total de 532 quejas por desaparición forzada que recibió dicha institución, 332 correspondían a Guerrero, todo en áreas rurales.<sup>9</sup> En dicho documento la CNDH concluyó que del total de casos materia de la recomendación, en 275 se acreditó que las personas fueron víctimas de detención, interrogatorios y eventual desaparición forzada; en 97 la evidencia fue insuficiente para asegurar una violación a derechos humanos, aunque no se descartó por completo tal hipótesis y en 160 no se logró acreditar ni descartar tal posibilidad.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Gustavo A. Hiraes Morán, *México: ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida)*, (Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017). 50. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5173-mexico-ajustando-cuentas-con-la-historia-justicia-transicional-fallida>.

<sup>7</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, et al., *Desapariciones Forzadas Durante la Guerra Sucia en México e Impunidad*, 3. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_ICO\\_MEX\\_17810\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17810_S.pdf).

<sup>8</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Recomendación General 0026/2021*, 10. [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec\\_2001\\_026.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf) **Nota:** La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos representa legalmente a tres exmilitantes de la Liga Comunista 23 de septiembre que, hasta la fecha, no han obtenido verdad, justicia o reparación integral del daño.

<sup>9</sup> CNDH, *Recomendación General 0026/2021*, 16.

<sup>10</sup> CNDH, *Recomendación General 0026/2021*, 20, 21.

Un caso emblemático de dicho contexto es el de Rosendo Radilla Pacheco, quien fue detenido arbitrariamente por el ejército el 25 de agosto de 1974<sup>11</sup> y que, desde esa fecha, se encuentra desaparecido; por este suceso, México fue condenado en 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>12</sup> y los efectos de dicha sentencia modificaron en gran medida el sistema jurídico mexicano, especialmente en cuanto a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, aunque no se ha dado respuesta sobre el paradero de la víctima, los responsables de la desaparición, ni se ha reparado a las víctimas indirectas de manera integral.

Durante la década de los noventa, el estado de Guerrero continuó siendo escenario de casos de graves violaciones a derechos humanos, como la detención y tortura de Martín Barrientos Cortés en 1997; de los activistas ambientales Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera en 1999;<sup>13</sup> la masacre de Aguas Blancas en 1995;<sup>14</sup> la tortura, detención arbitraria y fabricación de culpables en contra de Hilario Mesino Acosta,<sup>15</sup> entre otros.

Este escenario de violencia y violaciones a derechos humanos, aunque bastante focalizado en Guerrero, se extendió a otros lugares también con distintas temporalidades y destinatarios, como en la llamada *guerra de baja intensidad*, con la que se buscó eliminar al Ejército Zapatista de Liberación Nacional<sup>16</sup> y en cuyo violento contexto se perpetró la *Matanza de Acteal* en 1997.<sup>17</sup> Otro ejemplo de este contexto, es el de la detención arbitraria y tortura sexual de las hermanas González Pérez,<sup>18</sup> en 1994 y el de la tortura y ejecución extrajudicial de Severiano y Hermelindo Sántiz Gómez en el mismo año.<sup>19</sup> Estos últimos dos casos, son representados por la CMDPDH.

Desde la perspectiva cuantitativa, en el marco temporal del análisis, 1891 personas fueron desaparecidas.<sup>20</sup> En el mismo sentido, según datos de la CNDH, en el periodo comprendido de junio de 1990 a julio de 2004, se recibieron un total de 2166 quejas que fueron calificadas como tortura,<sup>21</sup> mientras que en el breve lapso que va de 1999 a junio de 2001, se calificaron 323 quejas como detención arbitraria.<sup>22</sup>

---

<sup>11</sup> "Rosendo Radilla", Casos paradigmáticos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, último acceso: 10 de agosto de 2021, <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/rosendo-radilla-pacheco/>.

<sup>12</sup> Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No.209.

<sup>13</sup> Human Rights Watch, *injusticia militar La reticencia de México para sancionar los abusos del Ejército*, (2001), 7-13, <https://www.hrw.org/es/report/2001/12/05/injusticia-militar/la-reticencia-de-mexico-para-sancionar-los-abusos-del-ejercito>

<sup>14</sup> CIDH, Informe No. 49/97, *Tomás Porfirio Rondin "Aguas Blancas"*, (México), de 18 de febrero de 1998. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/mexico11.520.htm>.

<sup>15</sup> Amnistía Internacional, 28 agosto 1996, Índice: AMR 41/050/1996: [www.amnesty.org/es/documents/AMR41/050/1996/fr/](http://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/050/1996/fr/)

<sup>16</sup> Adrián Galindo de Pablo, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "Guerra de baja intensidad", *Plumaje*, (2015), <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/guerra-de-baja-intensidad/>.

<sup>17</sup> "Matanza de Acteal, Chiapas", Comisión Nacional de Derechos Humanos, último acceso: 10 de agosto de 2021, <https://www.cndh.org.mx/noticia/matanza-de-acteal-chiapas>.

<sup>18</sup> "Caso de las hermanas González Pérez", Casos paradigmáticos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, último acceso: 11 de agosto de 2021, <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-hermanas-gonzalez-perez-2/>.

<sup>19</sup> CIDH, Informe No. 48/97. *Caso 11.411 "Ejido Morelia"*, disponible en: [www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.411.htm](http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.411.htm)

<sup>20</sup> Estadística del RNPDO.

<sup>21</sup> CNDH, *Recomendación General número 10. Sobre la práctica de la tortura*, 2. <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-numero-10-sobre-la-practica-de-la-tortura>.

<sup>22</sup> CNDH, *Recomendación General número 2. Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias*, 1. <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-numero-2-sobre-la-practica-de-las-detenciones-arbitrarias>.

A todo lo anterior, debe sumarse la práctica de fabricar culpables en nuestro país, como en el caso *Tlaxcala* que sucedió en 2002;<sup>23</sup> así como la responsabilidad del Estado por incumplir su deber de prevención y de investigación de crímenes, especialmente en casos de feminicidios, en los que el caso *Campo Algodonero*<sup>24</sup> (jugado también por la Corte IDH) o los de Silvia Arce<sup>25</sup> y Sara Benazir,<sup>26</sup> nos muestran una realidad latente de violencia contra las mujeres en México.

### 2006-2021

El 2006 significó un parteaguas en el estallido de la violencia en México, misma que hasta la fecha no ha logrado ser contenida. Diez días después de haber rendido protesta al cargo, el presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció operativos conjuntos entre elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas y las secretarías de Seguridad Pública —a nivel federal y estatal— como parte de su estrategia para combatir al crimen organizado y el tráfico de drogas. Además, sin un marco normativo que determinara sus alcances, esta estrategia consistió también en transferir soldados a la policía federal y en la llegada de militares a ocupar los mandos de diversas secretarías de seguridad estatales, lo cual consolidó una auténtica militarización de la seguridad pública nacional.<sup>27</sup>

La comúnmente llamada «guerra contra el narco» emprendida por el gobierno de Calderón tuvo efectos brutales en toda la población; primero, por la escalada de violencia y las atrocidades perpetradas por el crimen organizado, y segundo, por los crímenes atroces perpetrados por los propios agentes del Estado. Sin embargo, la administración del presidente Enrique Peña Nieto dio continuidad a la estrategia de seguridad y militarización de la seguridad pública emprendida por su antecesor, lo cual tuvo como resultado un alza vertiginosa de los fenómenos violentos.

Uno de los principales fenómenos provocados por la creciente oleada de violencia es la crisis de desapariciones; dentro de esta categoría, es necesario considerar que existen personas víctimas de desaparición forzada con participación directa o indirecta del Estado u organizaciones políticas, como también hay personas víctimas de desaparición por parte de organizaciones criminales. Según Open Society, los grupos objetivo de desaparición forzada suelen variar de acuerdo con la ubicación geográfica de las organizaciones criminales, es decir, en Chihuahua la principal causa de desaparición responde a un problema pronunciado de trata de mujeres para el comercio sexual, mientras que en Coahuila la mayoría de las víctimas son hombres que desaparecieron en las principales rutas de transporte en la frontera con Estados Unidos.<sup>28</sup>

Si bien la magnitud real de este problema es incierta y complicada de cuantificar, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas reporta que de 2006 a 2021 se han registrado como desaparecidas a más de 85 mil personas, lo cual, a su vez, implica la existencia de un número

---

<sup>23</sup> “Caso Tlaxcala”, Casos paradigmáticos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, último acceso: 10 de agosto de 2021, <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-tlaxcala-2/>

<sup>24</sup> Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No.205.

<sup>25</sup> “Caso Silvia Arce”, Casos paradigmáticos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, último acceso: 10 de agosto de 2021, <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-silvia-arce/>

<sup>26</sup> “Caso Benazir Sara Chavolla Ruiz”, Casos paradigmáticos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, último acceso: 10 de agosto de 2021, <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-benazir-sara-chavolla-ruiz/>

<sup>27</sup> Catalina Pérez Correa, “México 2006-2012; Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal” en *De la detención a la prisión*, ed. Catalina Pérez Correa (Ciudad de México: CIDE, 2015), 13.

<sup>28</sup> Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México* (Nueva York: Open Society Foundations, 2016), 44. Disponible en <https://www.justiceinitiative.org/uploads/5d386d17-57aa-4b74-b896-43883af55574/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>.

extremadamente elevado de víctimas indirectas, siendo estas el círculo cercano y familiares de las personas desaparecidas, que les buscan, en la mayoría de los casos, sin el apoyo de las autoridades. Sobre este fenómeno en particular, la CMDPDH acompaña los casos de Luis Ángel León Rodríguez<sup>29</sup> y de Daniel Ramos Alfaro<sup>30</sup>, quienes fueron víctimas de desaparición en 2009 y 2013, respectivamente.

Por otro lado, las detenciones arbitrarias y fabricación de culpables han sido una constante por parte de las autoridades del Estado. La Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad (ENPOL) publicada por el INEGI en 2017 ilustra que durante el sexenio del presidente Calderón fueron detenidas más de 180 mil personas, cuya tendencia al alza se extendió a la administración de Peña Nieto.<sup>31</sup> De las detenciones realizadas entre 2006 y 2012, más de 80 mil fueron realizadas sin orden de detención. Asimismo, más de 100 mil personas reportaron haber recibido golpes o patadas durante su arresto y antes de que se les presentara ante el Juez o Ministerio Público competente. La misma ENPOL señala que casi 50 mil personas fueron presionadas por la autoridad para dar otra versión de los hechos y más de 30 mil no contaron la presencia de un abogado, lo cual evidencia, a su vez, una política de fabricación de culpables.

Respecto de estos fenómenos, la CMDPDH acompaña el caso de Lorena González, que fue detenida arbitrariamente en 2008 y acusada de un delito que no cometió; el caso de Hugo Martínez Gorostieta, que fue detenido arbitrariamente en 2008 y acusado de un delito que no cometió; el caso de Javier y Arturo Herrera Valles, que fueron detenidos arbitrariamente en 2008 y acusados de delitos que no cometieron; el caso de Erick y Verónica Razo Casales, que fueron detenidos arbitrariamente y acusados de delitos que no cometieron en 2011, entre otros.

De la mano de las detenciones arbitrarias, la tortura se ha posicionado como una práctica recurrente, habitual y generalizada en México, utilizada como método de investigación y obtención de confesiones, así como para la fabricación de culpables en un contexto de impunidad.<sup>32</sup> De 2006 a 2019, la FGR registró 13 560 investigaciones penales por el delito de tortura;<sup>33</sup> a nivel estatal, los reportes de 27 de las 32 entidades del país suman 21 360 investigaciones.<sup>34</sup> En particular, el 2016 fue el año con el número más alto de registros: 7619 investigaciones ante FGR y Fiscalías estatales y 3655 quejas ante CNDH y Comisiones estatales.<sup>35</sup> En un sentido similar, la ENPOL de 2016 reportó que más de 100 mil personas privadas de la libertad afirmaron haber recibido golpes o patadas durante su arresto y antes de que se les presentara ante el Juez o Ministerio Público competente.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> “Luis Ángel León Rodríguez”, *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-luis-angel-leon-rodriguez/>.

<sup>30</sup> “Daniel Ramos Alfaro” *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://cmdpdh.org/no-olvidamos/daniel-ramos/>

<sup>31</sup> Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>.

<sup>32</sup> “¿Qué es la tortura?”, *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*, <http://cmdpdh.org/tema/que-es-la-tortura/>.

<sup>33</sup> FGR, solicitud de información folio: 0001700145720. Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020.

<sup>34</sup> Fiscalías Estatales, solicitudes de información folios: Aguascalientes 00099120; Baja California 00166520; Campeche 0100113320; Chiapas 00149720; Chihuahua 017522020; Ciudad de México 0113000072920; Coahuila 00148020; Colima 00061720; Durango 00103920; Estado de México 0000312941; Guanajuato 00416020; Guerrero 00092120; Jalisco 01391420; Michoacán 00212720; Morelos 00160020; Nuevo León 00322920; Oaxaca 00148920; Puebla 00362420; Querétaro 00135220; Quintana Roo 00148320; San Luis Potosí 00223120; Sinaloa 00271620; Sonora 00209920; Tabasco 00245720; Tamaulipas 00179620; Veracruz 00495820; Yucatán 00503620; Zacatecas 00100320. Las Fiscalías de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tlaxcala no proporcionaron respuesta a nuestra solicitud.

<sup>35</sup> “¿Qué es la tortura?”, *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*.

<sup>36</sup> Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*.

En palabras del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas, “la tortura y los malos tratos son generalizados” en México.<sup>37</sup>

Quizás la crisis que ha adquirido mayor magnitud durante este periodo es la de las ejecuciones. El INEGI reportó que durante el sexenio de Calderón hubo una tasa promedio anual de 18 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras que con Peña Nieto esa tasa aumentó a 19.6.<sup>38</sup> Esto quiere decir que de 2007 a 2017, el INEGI reportó un total de 240 mil casos de homicidio, cuya gran mayoría fueron hombres de entre 30 y 44 años de edad y que murieron en la vía pública a causa de un arma de fuego.<sup>39</sup> Sin embargo, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, solo durante los menos de tres años de la gestión del presidente López Obrador se han sumado más de 90 mil homicidios y feminicidios, de los cuales se estiman 10 feminicidios ocurridos por día. Desde el 2014, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la ONU exhortó a México a que actuara decididamente ante la gravedad de la situación de las ejecuciones, y concluyó que “el derecho a la vida está gravemente amenazado en México [...] Se siguen produciendo incidentes extremadamente violentos, en particular atentados contra el derecho a la vida, a un nivel intolerable”.<sup>40</sup>

La descomunal escala de estos fenómenos, así como su convergencia concentrada en localidades específicas del país ha provocado, a su vez, episodios de desplazamiento forzado masivo por la inseguridad y la violencia extrema. Según datos presentados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE), casi 350 mil personas mayores de 18 años habitantes del Estado de Chihuahua se vieron obligados a cambiar de residencia para protegerse de la delincuencia, en el periodo de 2011 a 2017.<sup>41</sup> De manera similar, el Estado de Sinaloa se posiciona como una de las entidades con mayor número de episodios de desplazamiento forzado interno masivo; solo en 2013, casi 35 mil personas se vieron obligadas a cambiar su lugar de residencia buscando protección, mientras que en 2016 se registraron seis eventos de desplazamiento masivo.<sup>42</sup> Las víctimas de estos casos de desplazamiento forzado, obligadas por la insoportable violencia de sus localidades, ven severamente afectados sus proyectos de vida y han sufrido graves afectaciones económicas y psicosociales.

De esta manera, se evidencia que en México vivimos una auténtica crisis de violaciones graves a derechos humanos que se han perpetrado a gran escala desde 1965. Cincuenta y seis años de atrocidades masivas han dejado a un país profundamente herido, a un Estado preocupantemente disfuncional y a cientos de miles de víctimas esperando verdad y justicia.

### **La crisis de impunidad en México**

---

<sup>37</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – México*, (Ginebra: Consejo de Derechos Humanos), A/HRC/34/54/Add.4, párrafo 21.

<sup>38</sup> Carolina Torreblanca y Adrián Lara, “El saldo de dos sexenios de la guerra”, *Animal Político*, 4 de diciembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/el-foco/el-saldo-de-dos-sexenios-de-guerra/>.

<sup>39</sup> Torreblanca y Lara, “El saldo de dos sexenios de la guerra”.

<sup>40</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns Adición Misión a México”, (Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 2014), <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf?view=1>.

<sup>41</sup> Brenda Pérez, Daniela Bachi, et al., *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento forzado interno en México*, coords. Brenda Pérez y José Antonio Guevara (Ciudad de México: CMDPDH/PADF, 2019). 34. Disponible en <http://cmdpdh.org/project/entre-la-invisibilidad-y-el-abandono-un-acercamiento-cualitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico/>.

<sup>42</sup> Brenda Pérez, et al. *Entre la invisibilidad y el abandono*, 81.



México vive una situación de impunidad estructural y sistémica.<sup>43</sup> La crisis mexicana de derechos humanos se ha agravado por el hecho de que las fiscalías han incurrido en omisiones graves para investigar, y los poderes judiciales en sancionar a los responsables de las violaciones a derechos humanos que se han cometido en México.

Respecto de los crímenes cometidos en el marco del terrorismo de Estado, resulta particularmente ejemplificativo el caso de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla: a cuarenta y siete años de su desaparición, el Estado ha sido incapaz de garantizar verdad y justicia. A la fecha, ni una sola persona ha sido llevada ante la justicia y tampoco ha sido revelada la suerte o paradero del señor Radilla Pacheco.<sup>44</sup> Como su caso, 574 investigaciones de la época continúan en la impunidad absoluta: 234 expedientes continúan en integración, en 169 se determinó el no ejercicio de la acción penal y el resto están archivados.<sup>45</sup>

A pesar de que, durante el sexenio del presidente Vicente Fox, se echó a andar una iniciativa de justicia transicional a través de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), esta se extinguió en 2007 sin haber logrado una sola condena. La deuda del Estado con las víctimas de la guerra sucia sigue vigente y no admite mayor demora.

Por otro lado, vemos que, a nivel federal, la Fiscalía General de la República reportó haber iniciado 13,560 investigaciones penales por el delito de tortura entre 2006 y 2019. De este número de investigaciones, sólo 30 averiguaciones previas han sido consignadas, es decir, el 0.22%.<sup>46</sup> Respecto de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, esta informó tener 4,655 expedientes en trámite desde la fecha de su creación en octubre de 2015 a 2019. De este total de expedientes sólo el 0.55% ha sido consignado o judicializado.<sup>47</sup> En ese sentido, de 2006 a 2019, se dictaron únicamente 27 sentencias por tortura a nivel federal, de las cuales 18 fueron condenatorias y 9 absolutorias.<sup>48</sup>

Respecto de las desapariciones, la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Desaparición Forzada reportó que, entre 2006 y 2019, se recibieron 188 denuncias por desaparición forzada y 368 denuncias por desaparición por particulares. Del total de indagatorias sólo 6 han sido consignadas-judicializadas.<sup>49</sup> Respecto a la condena de esta grave violación de derechos humanos, el Poder Judicial de la Federación ha dictado únicamente 27 sentencias a nivel federal, de las cuales sólo 13 son condenatorias.<sup>50</sup>

De esta manera, se evidencia que estamos frente a una grave situación de impunidad que ha impedido que las víctimas de violaciones graves a derechos humanos puedan acceder a la verdad o la justicia a través de los mecanismos ordinarios establecidos por el Estado.

### *Impactos psicosociales de la falta de acceso a la verdad y la justicia en las víctimas de violaciones a derechos humanos*

---

<sup>43</sup> Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los Derechos Humanos en México*, (Washington: CIDH, 2015), párrafo 63 y 66.

<sup>44</sup> “Expertos de la ONU deploran que los crímenes de la guerra sucia en México sigan impunes”, *Naciones Unidas*, 2 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.onu.org.mx/expertos-de-la-onu-deploran-que-los-crimenes-de-la-guerra-sucia-en-mexico-sigan-impunes/>.

<sup>45</sup> Zorayda Gallegos, “Los años más oscuros de México permanecen en la impunidad”, *El País*, 3 de septiembre de 2018. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/09/01/mexico/1535758102\\_216010.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/01/mexico/1535758102_216010.html)

<sup>46</sup> FGR, solicitud de información folio: 0001700145720. Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020.

<sup>47</sup> FGR, solicitud de información folio: 0001700145820. Fecha de respuesta: 11 de febrero de 2020; FGR, solicitud de información folio: 0001700145720. Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020.

<sup>48</sup> CJF, solicitud de información folio: 0320000037620. Fecha de respuesta: 21 de enero de 2020.

<sup>49</sup> FGR, solicitud de información folio: 0001700131220. Fecha de respuesta: 17 de febrero de 2020.

<sup>50</sup> CJF, solicitud de información folio: 0320000031420. Fecha de respuesta: 15 de enero de 2020.

Comprender los impactos psicosociales derivados de las violaciones de derechos humanos, es el inicio para resarcir los daños del pasado y el presente. Teniendo en cuenta que los hechos victimizantes se originan en la esfera social, los efectos negativos de los impactos, en la medida que se desarrollen en un contexto de impunidad y que no sean adecuadamente atendidos, continuarán profundizándose y generando nuevas afectaciones.<sup>51</sup> Por lo tanto, reflexionar desde una perspectiva integral sobre la vivencia de las miles de víctimas es una deuda histórica y una responsabilidad en la consolidación de un Estado democrático.

Las violaciones de derechos humanos y sus consecuencias son experimentadas en diferentes dimensiones y la profundidad de las afectaciones se manifiestan de forma diferenciada a nivel individual, familiar y comunitario. Estas experiencias son vividas como traumáticas, pues mantienen a las personas en un estado de estrés extremo en el que, además, en la mayoría de los casos existen procesos de duelo, ya sea por la pérdida de un ser querido o por la fractura de vínculos significativos.<sup>52</sup> El componente súbito de este tipo de hechos produce una ruptura en la vida de las víctimas, lo que detona una serie de sintomatología clínica: trastornos del sueño, reviviscencias del evento traumático, sentimientos de ira, angustia, desesperanza, entre otros.<sup>53</sup> En paralelo, emergen serios cuestionamientos sobre las creencias que tienen de sí mismas, las demás personas y el mundo.<sup>54</sup>

En ese sentido, la ausencia de procedimientos para esclarecer los hechos y la no adjudicación de responsabilidades favorece un clima de desconfianza hacia las demás personas y provoca que el mundo sea percibido por las víctimas como algo impredecible e inseguro. La impunidad, asimismo, desencadena una serie de afectaciones que reactualizan las vivencias traumáticas que se manifiestan en desconfianza e incertidumbre generalizada, alteración del proyecto de vida, aislamiento social, sentimientos de desarraigo y sensaciones de desamparo, miedo e impotencia.<sup>55</sup>

La impunidad reiterada se vuelve revictimizante una vez que a las víctimas se les niega sistemáticamente el derecho a la verdad y la justicia. Esto se agrava cuando los procesos de investigación se tornan largos, inseguros y sin resultados, y cuando las víctimas son objeto de descrédito pues se afecta su dignidad, en tanto que dejan de ser acreedoras de respeto y protección. En estas condiciones, las víctimas deben asumir procesos políticos y legales desgastantes, con costos emocionales y financieros que frustran su proyecto de vida, deterioran su estado físico, y las hacen más propensas a desarrollar enfermedades.

Asimismo, cuando no existe reconocimiento oficial de la historia de las víctimas, cuando impera la injusticia y la falta de libertades, el no poder procesar y trabajar el duelo en colectivo, crea barreras que dificultan la reconciliación entre diferentes sectores de la sociedad.<sup>56</sup> Elaborar y dar significado al evento traumático es obstruido por la instrumentalización, tergiversación y confusión del sistema legal, lo que agudiza las sensaciones de miedo, frustración y tristeza. Así, los impactos derivados de

---

<sup>51</sup> Carlos Madariaga, *Tortura y trauma psicosocial*, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "Consecuencias de la Tortura en la Salud de la Población Chilena: Desafíos del Presente" realizada por el Ministerio de Salud los días 21 y 22 de junio de 2001 en Santiago de Chile. Énfasis añadido

<sup>52</sup> Carlos Martín Beristain, *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos* (Bilbao, Hegoa, 2010), 11.

<sup>53</sup> Ximena Antillón (Coord.), "Yo sólo quería que amaneciera; Impactos psicosociales del caso Ayotzinapa", *Fundar* (2018): 37, citado en Diana Kordon, *La impunidad. Una perspectiva psicosocial y clínica* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995), 103-104.

<sup>54</sup> Carlos Martín Beristain, *Diálogos sobre la reparación; Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos* (San José: IIDH, 2008) 36-37.

<sup>55</sup> Elina Aguiar, *Efectos psicosociales de la impunidad* (Argentina, 1993) 2-3. Disponible en <https://www.apdh-argentina.org.ar/sites/default/files/u6/Efectos%20psicosociales%20de%20la%20impunidad.pdf>.

<sup>56</sup> Carlos Martín Beristain, "Justicia y Reconciliación; El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia", *Cuadernos de trabajo Hegoa* núm. 27 (Febrero del 2000): 21, citado en N. Sveass, *The psychological effects of impunity. An Encounter at the crossroads of human rights violations and mental health* (Oslo: University of Oslo, 1995).

la impunidad propician que la experiencia traumática se haga crónica y sea transmitida de una generación a otra, ya sea de forma directa o indirecta.<sup>57</sup>

Como se expuso anteriormente, la crisis de impunidad y falta de acceso a la verdad y la reparación generan impactos muy preocupantes: si consideramos que en México existe una enorme cantidad de víctimas de violaciones graves a derechos humanos, es claro que la impunidad se constituye ya como un problema de salud pública y como un elemento detonador de la falta de confianza de las personas en las instituciones públicas que debe ser atendido con urgencia y prioridad.

## **Marco conceptual de la justicia transicional**

En 2004, el Secretario General de las Naciones Unidas definió el término de justicia transicional como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.<sup>58</sup> Es decir, con la justicia transicional se busca que se conozcan los hechos, que se identifique y sancione a los responsables y, a su vez, que se repare a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos.

La justicia transicional se basa en cinco pilares que comparten objetivos comunes, diseñados para dar reconocimiento a las víctimas, fomentar la confianza entre las personas —en particular en las instituciones del Estado—, consolidar el Estado de derecho y promover la cohesión o la reconciliación social.<sup>59</sup>

**i. Derecho a la verdad:** permite conocer los hechos que ocasionaron las violaciones a derechos humanos, la identidad de los responsables y las circunstancias en que se cometieron.<sup>60</sup> El derecho a la verdad tiene un doble alcance: la víctima y sus familiares, de un lado, y la sociedad o el colectivo, del otro. Es un derecho que la víctima tiene en su calidad de sujeto de derechos, por lo que se incluiría como víctima no solo quien sufrió la violación directa a sus derechos y sus familiares, sino la sociedad en general, de ahí que el derecho a la verdad se expanda a una verdad colectiva, o más aún, a una verdad colectiva histórica.<sup>61</sup>

En 2006, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó un estudio sobre el derecho a la verdad en donde lo consideró como “un derecho autónomo e inalienable, vinculado a la obligación y el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces y velar por que haya recursos efectivos y se obtenga reparación”<sup>62</sup>. Dicho estudio, considera que el derecho a la verdad no admite suspensión y no debe estar sujeto a restricciones.

---

<sup>57</sup> Ximena Faúndez, Marcela Cornejo, “Aproximaciones al estudio de la transmisión transgeneracional del trauma” *Revista de Psicología* vol. 19 núm. 2 (2010): 38. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26416966002>.

<sup>58</sup> ONU, S/2004/616, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, 3 de agosto de 2004, párr. 8.

<sup>59</sup> ONU, A/HRC/27/56, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff*, 27 de agosto de 2014, párr. 19.

<sup>60</sup> Ley General de Víctimas [LGV], Artículo 18, Diario Oficial de la Federación [DOF] 9-01-2013, últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).

<sup>61</sup> CIDH, Informe Nro. 136/99, *Ignacio Ellacuría y otros* (El Salvador), 22 de diciembre de 1999, párr. 221.

<sup>62</sup> ONU. Consejo Económico y Social. (2006) Estudio sobre el derecho a la verdad: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2006/91. Disponible en [http://www.concernedhistorians.org/content\\_files/file/to/120.pdf](http://www.concernedhistorians.org/content_files/file/to/120.pdf).

ii. Derecho a la justicia: El derecho de acceso a la justicia comprende la posibilidad de que las víctimas obtengan un pronunciamiento definitivo en el proceso, sin dilaciones indebidas que les permitan saber la verdad de lo sucedido, que se identifique y se sancione a todos los responsables y que obtengan las consecuentes reparaciones,<sup>63</sup> todo ello a la luz del debido proceso.<sup>64</sup> Para lo cual, deben contar con un recurso judicial adecuado y efectivo, frente a autoridades independientes, imparciales y competentes.<sup>65</sup>

Las Organización de las Naciones Unidas ha considerado que alcanzar el ideal de justicia “implica tener en cuenta los derechos del acusado, los intereses de las víctimas y el bienestar de la sociedad en su conjunto”<sup>66</sup>

Por lo que respecta a la justicia penal, de diversos documentos internacionales se desprende la obligación que los Estados tienen de luchar contra la impunidad y de velar por la investigación y el enjuiciamiento efectivos de los responsables de las violaciones graves del derecho internacional (ONU,2009: párr. 55).<sup>67</sup> En tal sentido, la responsabilidad principal de investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables de cometer crímenes graves son los Estados. Sin embargo, existe la posibilidad de la existencia de tribunales internacionales o internacionalizados “cuando los tribunales nacionales no ofrezcan garantías satisfactorias de independencia e imparcialidad o cuando les resulte materialmente imposible desempeñar debidamente sus investigaciones o su seguimiento de una causa criminal o no estén dispuestos a ello.”<sup>68</sup> (ONU, 2005: principio 20)

iii. Derecho a las reparaciones: las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido,<sup>69</sup> la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos.<sup>70</sup>

Las Naciones Unidas reconocen que “los programas de reparación procuran dar a las víctimas compensación por las violaciones sistemáticas de derechos humanos con diversos beneficios materiales y simbólicos.”<sup>71</sup> Igualmente que, la reparación del daño puede asumir diversas formas,

---

<sup>63</sup> Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 27 de agosto de 2014, Serie C No. 281, párr. 218.

<sup>64</sup> Corte IDH, *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 6 de mayo de 2008, Serie C No. 180, párr. 83.

<sup>65</sup> Ley General de Víctimas [LGV], Artículo 10, Diario Oficial de la Federación [DOF] 9-01-2013, últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).

<sup>66</sup> ONU. Consejo de Seguridad. (2004) Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General. (S/2004/616) p. 6. Disponible en <http://undocs.org/es/S/2004/616>

<sup>67</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos. (2009) Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General: Estudio analítico de los derechos humanos y la justicia de transición. (A/HRC/12/18), párr 55. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/149/21/PDF/G0914921.pdf?OpenElement>.

<sup>68</sup> ONU. Consejo Económico y Social. (2005) Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. (E/CN.4/2005/102/Add.1). Principio 20. Disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/2005/102/Add.1>.

<sup>69</sup> Ley General de Víctimas [LGV], Artículo 26, Diario Oficial de la Federación [DOF] 9-01-2013, últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).

<sup>70</sup> Derechos humanos. su violación genera un deber de reparación adecuada en favor de la víctima o de sus familiares, a cargo de los poderes públicos competentes, Pleno de la Suprema Corte de Justicia [SCJN]. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Tesis P/ LXVII/2010, página 28 (Mex).

<sup>71</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos. (2009) Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General: Estudio analítico de los derechos humanos y la justicia de transición. (A/HRC/12/18). Párr. 28. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/149/21/PDF/G0914921.pdf?OpenElement>.

incluidas la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de que no habrá repetición.<sup>72</sup>

**iv. Garantías de no repetición:** implican la obligación del Estado de impedir, mediante la adopción de distintas medidas, que tales atrocidades vuelvan a producirse en el futuro.<sup>73</sup> La finalidad de estas medidas es que, una vez que se ha declarado la violación, la persona afectada no vuelva a sufrir la misma vulneración a sus derechos humanos y que personas en situaciones semejantes tampoco sean afectadas por actos de autoridad similares.<sup>74</sup> Para combatir la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para afrontar eficazmente las causas profundas de los conflictos y la represión, es preciso establecer garantías de no repetición con un enfoque de prevención de atrocidades masivas.

**v. Procesos de memorialización:** tienen el objetivo de permitir a las poblaciones victimizadas dar explicación a un pasado brutal —sin justificarlo— para intentar aliviar las tensiones existentes y permitir a la sociedad convivir más pacíficamente con un legado de dolor y de conflicto.<sup>75</sup>

Las Naciones Unidas, en el Conjunto de Principios Para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, reconocen el “deber de recordar”, que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Es un derecho cuya realización, incluso, forma parte del patrimonio de los pueblos, sobre el conocimiento de la historia de su opresión.<sup>76</sup>

Para lograr los fines de la justicia transicional, se han desarrollado diversos mecanismos, entre los que se encuentran:

**a) Mecanismos para la búsqueda de la verdad:** entre estos mecanismos, se encuentran las comisiones de la verdad que son organismos temporales, creados para investigar las causas, las consecuencias y la naturaleza de violaciones graves de los derechos humanos.<sup>77</sup> Cada comisión de la verdad se establece con un mandato específico, que delinea el enfoque de su investigación.

**b) Mecanismos judiciales:** los procesamientos penales abonan a los procesos de transición de diversas maneras: dan a las víctimas reconocimiento como titulares de derechos, abren la posibilidad de materializar los principios de igualdad y de supremacía del derecho, ya que nadie, cualquiera que sea su rango o condición, está por encima de la ley.<sup>78</sup>

**c) Mecanismos de reparación:** las reparaciones pueden concebirse como una relación entre tres elementos: las víctimas, los beneficiarios y los beneficios. Un programa de reparaciones tiene por

---

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> ONU. *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales* (Nueva York y Ginebra: ONU, 2014), 5.

<sup>74</sup> Reparación Integral Ante Violaciones A Derechos Humanos. Interpretación De Las Instituciones Previstas En La Ley De Amparo Como "Garantías De No Repetición". Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia [SCJN]. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, 1a. LV/2017 (10a.), pág. 470 [Mex].

<sup>75</sup> ONU. A/HRC/45/45, *Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, 9 de julio de 2020, párr. 37.

<sup>76</sup> ONU. Consejo Económico y Social. (2005) *Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Principio 3.*

<sup>77</sup> ONU. *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*, 51.

<sup>78</sup> ONU, A/HRC/27/56, párr. 22-23.

objeto garantizar que toda víctima reciba de él al menos algún tipo de beneficio, convirtiéndose en beneficiario.<sup>79</sup>

**d) Medidas de reforma institucional:** la reforma institucional se refiere a las garantías de no repetición destinadas a reformar las estructuras del Estado y de las instituciones que facilitaron o promovieron tales violaciones. La reforma institucional debe ocuparse no solo de la transformación estructural de las instituciones del Estado que han participado (por acción o por omisión) en las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, sino también, de las causas que han originado el conflicto o la represión con el fin de evitar que se produzcan nuevas violaciones (enfoque de prevención de atrocidades masivas).<sup>80</sup>

Para el caso concreto de México, un grupo muy amplio de organizaciones de la sociedad civil, académicas, expertas independientes y defensoras de derechos humanos redactaron la *Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a la víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos*,<sup>81</sup> a través de la cual se plantean las siguientes necesidades:

La creación de un **Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México (MICIM)** que permita contrarrestar la debilidad sistemática del sistema judicial mexicano y contribuir a la lucha contra la impunidad investigando y, en su caso, ejerciendo acción penal por delitos que afecten bienes jurídicos relacionados con la libertad y la integridad personal y/o la vida en todas sus modalidades cuando se hayan cometido de forma masiva, sistemática o generalizada, así como los delitos vinculados a los mismos.

La creación de un **modelo de reparación extraordinario**, que sea integral y garantice la existencia de mecanismos efectivos de reparación a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos en el país. Dada la problemática existente en la protección y otorgamiento de medidas de ayuda, asistencia y reparación integral, se propone la creación de un Programa Administrativo Emergente de Reparación, sencillo, rápido y accesible, que dé solución al problema de acceso que hoy enfrentan las víctimas a las medidas de reparación contempladas.

La creación de una **Comisión de la Verdad y de la Memoria Histórica (CVMH)** que ayude a romper el silencio y, en consecuencia, la impunidad sobre las graves violaciones a los derechos humanos que se han vivido en el país entre el primero de diciembre de 2006 al presente, y entre el primero de enero de 1965 y el 30 de noviembre de 2006. El principal mandato de la CVMH será visibilizar a las víctimas e identificar a los perpetradores de las violaciones de derechos humanos y en su caso crímenes de lesa humanidad, así como dar cuenta de los patrones, métodos, y causas de la violencia.

Consideramos que dicho documento, y las propuestas contenidas en el mismo, deberán de ser la base que guíe el actuar del gobierno mexicano en el establecimiento de mecanismos de justicia transicional.

---

<sup>79</sup> ONU, *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto Programas de reparaciones*, (Nueva York y Ginebra: ONU, 2008), 22.

<sup>80</sup> ONU. *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*, 51.

<sup>81</sup> 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* (Ciudad de México: CMDPDH, 2019). Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transicional-2019.pdf>.

## Aplicabilidad de estos mecanismos a la realidad mexicana

En el presente apartado, se pretende mostrar cómo la lógica de la justicia transicional encaja en la realidad mexicana y cómo aplicar los mecanismos que derivan de la misma, es una necesidad imperante para atender la crisis de violencia y violación a derechos humanos que vivimos, con especial énfasis en el esclarecimiento de los hechos de violaciones graves a derechos humanos. Se considera que existen dos razones principales para sostener tal afirmación: en primer término, a comienzos de este siglo, vivimos un proceso de transición fallida e incompleta a la democracia, con su componente de justicia transicional inacabado,<sup>82</sup> lo cual ocasionó que sigamos inmersos en la *transición que no fue*; en segundo término, existen ciertas circunstancias sociales que propician que el enfoque de justicia transicional sea vigente, principalmente:

[...] la masividad de las violaciones, la naturaleza, volumen y sistematicidad de la violencia; la fortaleza, estructura y grado de penetración en la sociedad de los grupos que la ejercen; la difusa relación entre entidades del Estado y grupos violentos; el involucramiento directo de cuerpos de seguridad estatales en la perpetración de violaciones graves a los derechos humanos; los altos niveles de impunidad y la incapacidad del Estado para investigar y juzgar todas estas violaciones, así como para garantizar la seguridad.<sup>83</sup>

A dichas circunstancias debemos añadir la pérdida de confianza en las instituciones estatales de parte de un grupo amplio de la población; la competencia violenta entre organizaciones armadas por el control territorial; la existencia de incentivos (para la población y para personas funcionarias estatales) por participar en conductas violentas; ciclos de enfrentamiento y venganzas entre grupos armados; desplazamiento forzado de grupos poblacionales; surgimiento de mecanismos de autodefensa; así como la evidente necesidad de un nuevo acuerdo social y político que frene la situación de violencia actual.<sup>84</sup> Esta situación es propicia para adoptar un enfoque de justicia transicional porque, a pesar de las peculiaridades de la violencia que vivimos en México, hay una similitud importante respecto a otros contextos en los cuales se ha aplicado exitosamente los mecanismos de la justicia transicional.<sup>85</sup>

En este punto hay que recordar lo ya dicho respecto a los escenarios típicos en los que se suelen implementar mecanismos de justicia transicional: cuando un país sale de un conflicto armado o cuando transita de una dictadura a una democracia. Sin embargo, es primordial considerar que la justicia transicional también puede abarcar contextos de construcción de paz dentro de un conflicto aún en curso, así como en una democracia formal.<sup>86</sup> Esta especie de ampliación de la regla respecto al margen de aplicabilidad de la justicia transicional, puede encontrar un precedente relevante en el caso colombiano<sup>87</sup> el cual, además, se consolidó en 2017 con la creación de la “Comisión para el

---

<sup>82</sup> Gustavo A. Hirales Morán, *México: ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida)*, (Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017), 77. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5173-mexico-ajustando-cuentas-con-la-historia-justicia-transicional-fallida>.

<sup>83</sup> Mara Hernández, Andrea Guadarrama, Cristián Correa, *Reflexiones sobre justicia transicional en México: paradojas y procesos posibles* (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2020). 5. Disponible en <https://www.ictj.org/es/publication/reflexiones-sobre-justicia-transicional-en-m%C3%A9xico-paradojas-y-procesos-posibles>.

<sup>84</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), CNDH, *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México*, (Ciudad de México: CIDE, 2018), 7. Disponible en [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).

<sup>85</sup> CIDE, CNDH, *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México*, 7.

<sup>86</sup> Kai Ambos, Ezequiel Malanno (editores), *Justicia de transición con informes de América Latina, Alemania, Italia y España* (Bogotá: Temis, 2010), 27.

<sup>87</sup> Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny Yepes, “Transitional Justice without Transition? The Colombian Experience in the Implementation of Transition Measure”, en *Contribution of Truth, Justice, and Reparation Policies to Latin American Democracies*, ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011), 123.

Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”<sup>88</sup> y el establecimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz.

A partir de dicha experiencia, sostenemos que la compleja situación de violencia y violaciones graves a derechos humanos que aún vive México, con una militarización en constante aumento en diferentes aspectos de la vida pública, pero con instituciones propias de una democracia formal (elecciones periódicas, sistema de partidos, votación universal, libre y secreta, etc.), generan el escenario propicio para que, tal y como ya fue señalado con anterioridad, los mecanismos de justicia transicional puedan encontrar aplicabilidad, a fin de lograr ese esclarecimiento de las violaciones más graves a derechos humanos del pasado reciente.

No se pierde de vista la objeción que suele hacerse a la justicia transicional, consistente en que no existe una única fórmula de lidiar con graves violaciones de derechos humanos en un contexto transicional o de buscar justicia y paz, sino que ello varía de país en país, de acuerdo a su capacidad, voluntades y entorno social<sup>89</sup>. Sin embargo, los mecanismos cuya aplicación se solicita mediante el presente escrito han sido utilizados en diferentes países de nuestro continente. Específicamente se han instaurado comisiones de verdad, con diferente mandato y ámbito de actuación, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay e incluso Canadá.<sup>90</sup>

Ello nos habla de que, a pesar de las diferencias sociales y culturales de las naciones americanas, las comisiones de verdad se consideran un instrumento válido para investigar las violaciones más graves a derechos humanos. De la misma manera, nos muestra la importancia que ha adquirido en el contexto interamericano el esclarecimiento de dichos hechos violatorios, independientemente de las circunstancias especiales del Estado en que se presentaron, por lo cual el llamado “derecho a la verdad” se ha constituido como un derecho autónomo del de acceso a la justicia<sup>91</sup> y, por consiguiente, su garantía es una condición indispensable para alcanzar la paz y garantizar los derechos de las víctimas.

### **Obligación legal de implementar mecanismos**

Frente a la crisis mexicana de derechos humanos, el Gobierno Federal, en ejercicio de su función de rectoría del desarrollo nacional —la cual, se recalca, debe estar encaminada a garantizar el fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático— formuló un Plan Nacional de Desarrollo (En adelante, PND) para el periodo 2019-2024 en el que, entre otras cosas, se estableció como parte de sus objetivos y estrategias el *emprender la construcción de la paz* a través de la adopción de modelos de justicia transicional:

Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la

---

<sup>88</sup> “¿Qué es la Comisión de la Verdad?”, *Comisión de la Verdad*. Disponible en <https://comisiondelaverdad.co/la-comision/que-es-la-comision-de-la-verdad>.

<sup>89</sup> Mara Hernández et al., *Reflexiones sobre justicia transicional en México: paradojas y procesos posibles*, 9.

<sup>90</sup> CIDH, *Verdad, Memoria, Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales* (Washington: CIDH/OEA, 2021), párr. 119. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>.

<sup>91</sup> Corte IDH, caso Terrones Silva y Otros, Vs. Perú, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) sentencia del 26 de septiembre de 2018, serie C No. 360, párr. 215.



entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida [...].<sup>92</sup>

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el PND propuesto por el titular del Poder Ejecutivo Federal después de verificar que este persigue los fines establecidos por la Constitución<sup>93</sup>. Con ello, los poderes públicos encargados de diseñar y definir los ejes rectores de la política pública nacional reconocieron la delicada situación en que se encuentra el país en materia de inseguridad, violencia, impunidad y violaciones sistemáticas a derechos humanos y que resulta imperativo atender esas circunstancias.

Si bien es cierto que el PND es un instrumento primordialmente político en cuanto establece las políticas públicas que regirán el actuar de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, también lo es que el cumplimiento de sus objetivos tiene carácter *obligatorio* para los entes de la Administración Pública Federal (en adelante, APF).

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley de Planeación (en adelante, LP), la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistémica de acciones cuyo propósito es la transformación de la realidad del país conforme a las normas, principios y objetivos que la Constitución y las leyes establecen. Así, la planeación se realiza a través del establecimiento de objetivos, metas, estrategias, prioridades, recursos, tiempos de ejecución y sistemas de evaluación de resultados. Es decir, el PND constituye un ejercicio estratégico, acorde a la Constitución, en el cual se establecen objetivos o metas a alcanzar, para el desarrollo integral del Estado y se fijan acciones, tiempos y recursos específicos para alcanzarlos.

Por su parte, el artículo 2° fracciones II y IV de la LP establece que esos objetivos, metas y acciones específicas deben encaminarse a la consolidación de la democracia como sistema de vida y basarse en las obligaciones estatales de promover, garantizar, proteger y respetar los derechos humanos. De esta manera, el PND es un instrumento por medio del cual el Estado —concretamente, el Poder Ejecutivo— puede y debe garantizar y promover los derechos fundamentales de las personas conforme a los estándares establecidos en la Constitución.

En esa tesitura y reconociendo la lamentable situación del Estado de Derecho en México, el espíritu del PND está en fomentar la reconstrucción de un sistema de justicia capaz de hacer frente a los fenómenos nacionales contemporáneos y a la deuda histórica de verdad que el Estado tiene con las víctimas de violaciones a derechos humanos, a través de la adopción de las mejores prácticas que se pueden encontrar al interior y exterior del país, como lo son los mecanismos de justicia transicional.

La justicia transicional, para su éxito, debe pensarse como un proceso integral compuesto de herramientas coherentes y coordinadas que se desenvuelvan armónicamente con los mecanismos ordinarios de impartición de justicia, atención y reparación a víctimas, búsqueda de desaparecidos y protección de los derechos humanos.<sup>94</sup> Así, las medidas de justicia transicional contempladas en el PND deben complementar a los mecanismos e instituciones ordinarios del Estado para favorecer el goce y ejercicio pleno del derecho a la justicia de las víctimas, entendido como la posibilidad de

---

<sup>92</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12-07-2019. (Mex.).

<sup>93</sup> Conforme con lo previsto en el artículo 21 de la Ley de Planeación.

<sup>94</sup> Javier Cruz, Laura Atuesta, et al., *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional*, coord. Sergio López Ayllón (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2018), páginas 4, 25-27 y 28-29.

acceder a recursos judiciales adecuados y efectivos que le garanticen el conocimiento a la verdad; una investigación inmediata y exhaustiva; el enjuiciamiento y sanción de los responsables; y la reparación integral de los daños sufridos.<sup>95</sup>

De igual forma, deben contribuir a reconstruir y conocer la verdad histórica y material de los hechos. Es decir, deberán permitir que las víctimas conozcan las circunstancias y hechos victimizantes tal como sucedieron en realidad, la identidad de los responsables y, en el caso de personas desaparecidas, encontrar su paradero o conocer su destino final.<sup>96</sup> Finalmente, deben servir para impulsar el derecho de las víctimas a ser restituidas en el goce y ejercicio de sus derechos, en la medida de lo posible, o a ser resarcidas a través de una justa indemnización, conforme al estándar fijado en el sistema interamericano<sup>97</sup>, y medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.<sup>98</sup> Lo anterior tiene múltiples beneficios para el Estado de derecho de un país en específico, como por ejemplo el desmantelamiento de las estructuras de impunidad que existen en México.

Las Organización de las Naciones Unidas, en el Conjunto de Principios Actualizado Para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, define a ésta como:

[L]a inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.<sup>99</sup>

Ese Conjunto de principios, igualmente señala que la impunidad:

[C]onstituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.<sup>100</sup>

La Corte IDH, al resolver el caso de la “Panel Blanca”, definió a la impunidad como la falta, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de violaciones a derechos humanos y estableció que el Estado tiene la obligación de combatirla por todos los medios posibles, ya que, de lo contrario, se propicia la repetición crónica de hechos

---

<sup>95</sup> Ley General de Víctimas [LGV], artículo 10, Diario Oficial de la Federación [DOF] 09-01-2013. Últimas reformas DOF 25-05-2021 (Mex.)

<sup>96</sup> Ley General de Víctimas [LGV], artículos 18, 19 y 20, Diario Oficial de la Federación [DOF] 09-01-2013. Últimas reformas DOF 25-05-2021 (Mex.); González, Damián, “El derecho a la verdad en situaciones de post-conflicto bélico de carácter no-internacional”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional Ildi*, número 12, (2008), págs. 438-439.

<sup>97</sup> Véase Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, (indemnización compensatoria), sentencia del 21 de julio de 1989, párrafos 26-27.

<sup>98</sup> Ley General de Víctimas [LGV], artículos 1°, 26 y 27, Diario Oficial de la Federación [DOF] 09-01-2013. Últimas reformas DOF 25-05-2021 (Mex.)

<sup>99</sup> Organización de las Naciones Unidas (2005), *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad*.

<sup>100</sup> *Idem*.

similares y la indefensión de las víctimas. De ahí la trascendencia de las estrategias establecidas en el PND. En tanto impulsa la reparación integral del daño; el conocimiento de la verdad material de los hechos victimizantes; la investigación efectiva de los hechos; y el enjuiciamiento y sanción de los responsables, a través de su materialización también se combatirán las arraigadas estructuras que perpetúan la impunidad en México.

De todo lo expuesto se justifica plenamente que el artículo 32 de la LP establezca expresamente que el PND y los programas desarrollados con base en él, como el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), son *obligatorios* para todos los entes de la APF dentro de sus ámbitos de competencia. Entonces, el contenido del PND, por cuanto hace a la construcción de la paz, debe cumplirse sin que se pueda imponer como excusa las dificultades y el contexto complicado de México para cumplir con las obligaciones de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos, ya que la Corte IDH en reiteradas ocasiones ha señalado que, independientemente de las condiciones del país, éstas no lo liberan de sus obligaciones adoptadas en virtud de la firma y ratificación de la Convención.<sup>101</sup>

Así, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y entidades públicas, *debe* cumplir con las metas y objetivos planteados en los diferentes instrumentos de planeación y programación pública formulados conforme a los procedimientos previstos en la ley y la Constitución. El Presidente de la República, además de tener la obligación de materializar lo planteado en el PND, tiene la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo para el cumplimiento cabal de sus objetivos conforme a la siguiente distribución de tareas:<sup>102</sup>

Dependencia	Estrategia/Acción puntual	Meta/Estrategia prioritaria	Eje rector/Objetivo prioritario	Plan o Programa
Secretaría de Gobernación, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Secretaría de Relaciones Exteriores <sup>103</sup>	“6. Empezar la construcción de la paz:  ...se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad [...] Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz [...]”. <sup>104</sup>	“Cambio de paradigma en seguridad”. <sup>105</sup>	“1. Política y Gobierno” del PND”. <sup>106</sup>	PND

<sup>101</sup> Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.), 15 de junio de 2005, párrafo 153; Corte IDH, *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*, 15 de septiembre de 2015, párrafo 238; Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, (Fondo, reparaciones y costas), 22 de septiembre de 2006, párrafo 89.

<sup>102</sup> Con fundamento en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal y 4° de la LP.

<sup>103</sup> Con fundamento en los artículos 8° y 32 de la LP; 27 fracciones I, VII y VII Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 88 fracciones III, IV, XX, XXI y XXIII de la Ley General de Víctimas (LGV).

<sup>104</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12-07-2019.

<sup>105</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12-07-2019.

<sup>106</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12-07-2019.

Secretaría de Gobernación.	"2.1.1. Instalar mesas de coordinación interinstitucional para impulsar mecanismos de diálogo, procesos de construcción de paz y reconstrucción del tejido social." <sup>107</sup>	"Estrategia prioritaria 2.1. Implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de derechos humanos." <sup>108</sup>	"Objetivo prioritario 2. Asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos." <sup>109</sup>	PNDH
	"2.1.2. Implementar planes enfocados a la construcción de paz para contribuir a la reconstrucción del tejido social, priorizando a las poblaciones con mayores brechas de desigualdad y especialmente afectadas por la violencia." <sup>110</sup>	"Estrategia prioritaria 2.1. Implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de derechos humanos." <sup>111</sup>	"Objetivo prioritario 2. Asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos." <sup>112</sup>	PNDH
Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	"2.1.3. Analizar y, en su caso, implementar mecanismos extraordinarios para el esclarecimiento de la verdad, el acceso a la justicia, la reparación y la no repetición." <sup>113</sup>	"Estrategia prioritaria 2.1. Implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de derechos humanos." <sup>114</sup>	"Objetivo prioritario 2. Asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos." <sup>115</sup>	PNDH

<sup>107</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>108</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>109</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>110</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>111</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>112</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>113</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>114</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>115</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

Secretaría de Relaciones Exteriores. <sup>116</sup>	de	“1.4.4. Establecer un mecanismo que permita dar seguimiento a la atención de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.”. <sup>117</sup>	“Estrategia prioritaria 1.4. Impulsar el cumplimiento de compromisos y recomendaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.”. <sup>118</sup>	“Objetivo prioritario 1. Asegurar una respuesta articulada de la APF a la crisis de derechos humanos.”. <sup>119</sup>	PNDH
---	----	---	--	--	------

### **Petitorio**

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal y 4°, 8° y 32 de la LP, respetuosa y pacíficamente solicitamos a usted que dé cumplimiento a la estrategia “6. Empezar la construcción de la paz” de la Meta “Cambio de paradigma en seguridad” del eje rector “I. Política y Gobierno” del PND, así como a las acciones puntuales 1.4.4., 2.1.1., 2.1.2. y 2.1.3. del PNDH, y ordene el inicio de las gestiones necesarias para que el Gobierno Federal instaure formal y materialmente una Comisión de la Verdad y de la Memoria Histórica; inicie las gestiones para el establecimiento de un Mecanismo Internacional Contra la Impunidad; e, instaure un Modelo de Reparación Integral y Extraordinario, conforme a la ya referida 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.

Aunado a lo anterior, le solicitamos atentamente que, conforme a la facultad constitucional que le es conferida por el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formule y proponga al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para el establecimiento, integración y funcionamiento de la Comisión de la Verdad y de la Memoria Histórica.

Lo anterior, para atender las causas, consecuencias e impacto de los actos de violencia, impunidad y corrupción que tuvieron lugar en México en los periodos de 1965-2006 y 2006-2021 y que permitan dilucidar los hechos, combatir las estructuras de impunidad, reparar a las víctimas y evitar que los hechos victimizantes vuelvan a ocurrir, con miras a la consolidación de la democracia constitucional que se pretendió implementar en México a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

En el mismo sentido, también solicitamos, con fundamento en los artículos 32 último párrafo y 34 fracciones I y II de la LP, que se coordinen las acciones necesarias para la ejecución de la estrategia citada con los gobiernos de las Entidades Federativas y Órganos Constitucionales Autónomos que deban involucrarse.

Finalmente, con base en el artículo 32 párrafo primero de la LP se solicita también que las gestiones necesarias para materializar las estrategias y acciones puntuales referidas se lleven a cabo en breve término.

<sup>116</sup> Con fundamento en el artículo 32 de la LP.

<sup>117</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>118</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

<sup>119</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], 10-12-2020.

Para lo anterior, se solicita que se convoque a colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y grupos sociales interesados a *concertar* con usted y demás dependencias y entidades pertinentes, la realización de las estrategias previstas en el PND y en el PNDH a través de los convenios previstos en ley, en términos de lo dispuesto por los artículos 32 párrafo tercero, 37 y 38 de la LP. En este sentido, les extendemos nuestra apertura a celebrar reuniones de trabajo para establecer los términos y plazos para el cumplimiento de dichos convenios.

Sin otro particular, agradecemos de antemano su atención y quedamos atentos a su respuesta, con el fin de impulsar el cumplimiento de estrategias y acciones puntuales cruciales para el esclarecimiento de los hechos, el acceso a la justicia, la memoria, la reparación y no repetición de las atrocidades cometidas en perjuicio de miles de personas a lo largo de la historia de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos:

**Primero.** Se inicien las gestiones necesarias para que el Gobierno Federal, en coordinación con el Congreso de la Unión, instaure formal y materialmente una Comisión de la Verdad y de la Memoria Histórica; establezca un Mecanismo Internacional Contra la Impunidad; y cree un Modelo de Reparación Integral Extraordinario, conforme a la ya referida *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*.

**Segundo.** Se coordinen las acciones correspondientes con los gobiernos de las entidades federativas y otros organismos públicos para el cumplimiento de las metas y estrategias establecidas en el PND y en el PNDH.

**Tercero.** Se convoque a una reunión para la concertación de convenios, a través de los cuales, se establezcan las bases para que colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil, grupos sociales interesados y el Gobierno Federal colaboren en el cumplimiento de las estrategias y acciones puntuales previstas en los instrumentos de planeación y programación ya citados.

**Atentamente,**

**Graciela Rodríguez Manzo**  
Directora Ejecutiva  
CMDPDH

**Javier Sicilia Zardain**  
Por derecho propio  
Integrante del MPJD