

# RAZÓN CRÍTICA

*Revista de estudios jurídicos, sociales y humanos*

# RAZÓN

*c r í t i c a*

Revista de estudios jurídicos, sociales y humanos

## **Razón Crítica**

Revista de Estudios Jurídicos, Sociales y Humanos

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano  
Facultad de Ciencias Sociales  
Carrera 4 N.º 22-61, módulo 7 piso 6  
Bogotá D.C., Colombia  
Código Postal: 110311  
Teléfono: (+571) 2427030 Exts. 1470, 3132  
razoncritica@utadeo.edu.co

ISSN impreso: 2500-7807

ISSN electrónico: 2539-5300

DOI: <http://dx.doi.org/10.21789/issn.2500-7807>

---

**Rectora** CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

---

**Vicerrectora Académica** MARGARITA MARÍA PEÑA BORRERO

---

**Vicerrectora Administrativa** NOHEMY ARIAS OTERO

---

**Director de Investigación,  
Creación y Extensión** LEONARDO PINEDA SERNA

---

**Decana Facultad de Ciencias Sociales** SANDRA BORDA GUZMÁN

---

N.º 4 - Enero -junio del 2018.

*Razón Crítica* es una publicación semestral editada por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Los artículos publicados son responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición editorial de *Razón Crítica*. La totalidad de los textos incluidos fueron autorizados para su publicación por sus autores, quienes declararon el cumplimiento y aprobación de las normas de la *Revista*.

Los artículos podrán ser reproducidos de manera parcial o total, con fines académicos, haciendo siempre referencia a los autores y a la *Revista*.

Actualmente su contenido se encuentra incluido en: Google Scholar, Academia.edu, SSRN, Mendeley y FLACSO Argentina

## **Directora**

---

Sandra Borda Guzmán

## **Editora**

---

Angélica Bernal Olarte

## **Editora invitada**

---

Martha Liliana Gutiérrez Salazar

## **Consejo Editorial**

---

Raúl Gustavo Ferreyra  
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Judith Butler  
University of California – Estados Unidos de América

Diana Milena Villegas Santiago  
Universidad Paris II – Francia

Dario Ippolito  
Universidad Roma Tre – Italia

Douglas Niño Ochoa  
Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano – Colombia

Ulises Coello Nuño  
Universidad Autónoma de Chiapas – México

Ricardo Sebastián Piana  
Universidad Nacional de La Plata – Argentina

Nancy Appelbaum  
Binghamton University – Estados Unidos de América

Sanford Silverburg  
Catawba College – Estados Unidos de América

Manuel José Botero Camacho  
Universidad Complutense de Madrid – España

Augusto Rogério Rodrigues Carvalho Leitão  
Universidad de Coimbra – Portugal

## **Comité Científico**

---

Adolfo Vásquez Rocca  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso – Chile

Marien Aguilera Morales  
Universidad Complutense de Madrid – España

Jesús Alfonso Soto Pineda  
Universidad Externado de Colombia – Colombia

Antonio Fonfría Mesa  
Universidad Complutense de Madrid – España

Paulo Jorge Marques Peixoto  
Universidad de Coimbra – Portugal

Carmine Pinto  
Università degli Studi di Salerno – Italia

María Esther Del Campo García  
Universidad Complutense de Madrid – España

Germán Darío Vélez López  
Universidad EAFIT – Colombia

Olaya Sanfuentes Echeverría  
Pontificia Universidad Católica de Chile – Chile

José Enrique Finol  
Universidad del Zulia – Venezuela

Adriana Ramírez Baracaldo  
Universidad EAFIT – Colombia

Andrés Castro Roldán  
Université de Rennes 2 – Francia

Hermes Zaneti Jr.  
Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil

Julián Andrés Caicedo Ortiz  
Universidad del Cauca – Colombia

Henrik Karge  
Technische Universität Dresden – Alemania

Pablo Hugo Rocca Pesce  
Universidad de la República – Uruguay

## **Corrección de estilo**

---

Pamela Montealegre, Carolina Méndez y Marco Giraldo

## **Concepto gráfico**

---

Lina María Lora Tovar

## **Diagramación**

---

Mary Lidia Molina Bernal

## **Diseño cubierta**

---

Milena Martínez

## **Fotografía Cubierta**

---

Susana Tamayo – Fotocolombia

## **Ajuste de cubierta y retoque fotográfico**

---

Luis Carlos Celis Calderón

## **Editorial UTADEO**

---

Jefe de publicaciones  
Daniel Mauricio Blanco Betancourt

Coordinación revistas científicas  
Juan Carlos García Sáenz

Coordinación gráfica y diseño  
Luis Carlos Celis Calderón

Coordinación editorial  
Mary Lidia Molina Bernal

Distribución y ventas  
Sandra Guzmán

Asistente administrativa  
Blanca Esperanza Torres

# T A B L A D E C O N T E N I D O

---

## DOCUMENTOS REVISTA

10 PRESENTACIÓN

### DESCRIPTORES GUÍAS

13 Misión

13 Visión

14 Principios fundamentales

14 Público objetivo

---

## EDITORIAL

Editorial

15 *Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

---

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

23 Una propuesta de análisis de trayectorias de justicia  
transicional  
*Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

45 Metodologías de sistematización de información sobre  
violaciones a los derechos humanos en Argentina.  
*Lorena Balardini*

- 75** Supreme Court, Institutional Change and Authoritarian Regimes: Argentina and Brazil (1964-1985)  
*Andrés del Río*
- 105** Desapariciones forzadas e impunidad en la historia mexicana reciente  
*Silvia Dutrenit Bielous y Gonzalo Varela Petito*
- 137** Chile, 40 años de exigencias de verdad y justicia  
*Boris Hau*
- 163** Análisis de la creación y modificación del Consejo de la Magistratura de la República Argentina  
*Pablo Hunger*
- 195** Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad  
*Jairo Enrique Angarita Feo*

## RESEÑA

---

- 221** Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013  
*José David Moreno M.*

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Castellano

Inglés

Portugués

---

# T A B L E O F C O N T E N T S

---

## JOURNAL DOCUMENTS

10 PRESENTATION

### DESCRIPTORS GUIDES

13 Mission

13 View

14 Fundamental principles

14 Audiences

---

## EDITORIAL

Editorial

15 *Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

---

## RESEARCH ARTICLES

23 A Proposal for Analysis the Trajectories of  
Transnational Justice  
*Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

45 Information Methodologies on Argentina's Human  
Rights Violations. "Building the case" Before the Inter-  
American Commission of Human Rights (1979)  
*Lorena Balardini*

- 75** Supreme Court, Institutional Change and Authoritarian Regimes: Argentina and Brazil (1964-1985)  
*Andrés del Río*
- 105** Forced Disappearances and Impunity in Recent Mexican History  
*Silvia Dutrénit Bielous y Gonzalo Varela Petito*
- 137** Chile, 40 years of Truth and Justice Demands  
*Boris Hau*
- 163** Analysis of the Creation and Modification of the Council for the Magistrature for the Republic of Argentina  
*Pablo Hunger*
- 195** Colombia: a country where laws are abundant and enforcement is scarce  
*Jairo Enrique Angarita Feo*

## REVIEW

---

- 221** Guerrilla and civil population: the path of the FARC, 1949-2013  
*José David Moreno M.*

## RULES FOR SUBMISSION OF ARTICLES

Spanish

English

Portuguese

---

# T A B E L A D E C O N T E Ú D O

---

## DOCUMENTOS PERIÓDICO

10 APRESENTAÇÃO

### DESCRITORES GUIAS

13 Missão

13 Vista

14 Princípios fundamentais

14 Público objetivo

---

## EDITORIAL

15 Editorial  
*Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

---

## ARTIGOS DE PESQUISA

23 Uma proposta de análise de trajetórias de justiça de  
transição  
*Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

45 Metodologia de sistematização de informação sobre  
violações aos direitos humanos na Argentina. A  
"construção do caso" ante a Comissão Interamericana  
de Direitos Humanos (1979)  
*Lorena Balardini*

- 75** Supremo Tribunal, mudança institucional e regimes autoritários: Argentina e Brasil (1964-1985)  
*Andrés del Río*
- 105** Desaparecimentos forçados e impunidade na história mexicana recente  
*Silvia Dutrenit Bielous y Gonzalo Varela Petito*
- 137** Chile, 40 anos de exigências de verdade e justiça  
*Boris Hau*
- 163** Análise da criação e modificação do Conselho da Magistratura da República Argentina  
*Pablo Hunger*
- 195** Colômbia: país onde as leis abundam, e a legalidade escasseia  
*Jairo Enrique Angarita Feo*

## REVISÃO

- 221** Guerrilha e população civil: trajetória das FARC, 1949-2013  
*José David Moreno M.*

## REGRAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGO

Castelhano

Inglês

Português

---

## PRESENTACIÓN

---

**Razón Crítica** es una publicación periódica de carácter académico e investigativo, dirigida por la Facultad de Ciencias Sociales de la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colombia), con una periodicidad semestral; esta tiene como **objetivo** generar un espacio de reflexión, postulación y difusión de resultados de procesos de investigación, especialmente, respecto a las Ciencias Sociales y afines<sup>1</sup>. En este sentido, se encuentra dirigida a la comunidad académica nacional e internacional que tenga interés sobre el área de profundización de la publicación.

La *Revista* se estructura a través del reconocimiento, como principios fundamentales, de (a) la pluralidad, (b) la promoción de la investigación, creación e innovación, (c) la cultura de autoevaluación y cuestionamiento del conocimiento; y (d) el aprendizaje con un carácter de construcción permanente.

De acuerdo con lo anterior, la selección y evaluación de los artículos para cada una de las ediciones de la *Revista* implica un proceso que busca garantizar la calidad de estos, entre los textos recibidos. Para ello, los artículos remitidos al proceso deberán ostentar un carácter de inéditos, originales, y no haberse sometido a un proceso de arbitraje en otra publicación<sup>2</sup>; dicho carácter será asumido por el autor mediante la remisión de declaración de originalidad y autorización de uso. Los artículos podrán ser escritos en castellano, inglés y portugués; y deben poder ser categorizados en artículos de investigación, reflexión o revisión, fundamentalmente. De los textos postulados se hará una evaluación preliminar y los que reciban conceptualización favorable, serán remitidos a dos pares evaluadores académicos externos, siguiendo el método de doble ciego.

Como revista académica, se garantiza las diferentes líneas de pensamiento y percepciones. Sin embargo, la *Revista* no ostenta responsabilidad de las opiniones y los conceptos de los autores que son seleccionados para su publicación. La publicación de un artículo en la *Revista* infiere la autorización al director(a)-editor(a) de esta, para su reproducción parcial o total, con fines académicos, no comerciales, ni lucrativos, en sitios web, redes, bases de datos bibliográficas, índices, directorios o cualquier otro medio de reproducción electrónica, haciendo referencia siempre al autor(a) y a la *Revista*.

Finalmente, la publicación se regirá por las políticas editoriales y éticas que fueron aprobadas por el Comité Editorial, de acuerdo con las exigencias propias de las mismas.

---

1. Se orienta a temas relacionados con las siguientes disciplinas: ciencia política, derecho, relaciones internacionales, sociología, comunicación social y periodismo, cine y televisión y humanidades. Se dará prioridad a los estudios y propuestas inter, trans o multidisciplinarios de los campos mencionados.

2. Los textos que estén archivados en repositorios de las instituciones correspondientes podrán ser aceptados siempre que el autor, acompañando la declaración de originalidad remita los soportes de que el documento solo está archivado y no publicado.

# PRESENTATION

---

*Razón Crítica* is a periodical publication of academic and research nature, directed by the Faculty of Social Sciences of the Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colombia). It will be published every six months. Its purpose is to create a space for thought, for postulation and for dissemination of research results, especially with regard to social and related sciences<sup>1</sup>. It is addressed to national and international academic community that has an interest in the focus areas of the Publication.

The journal fundamental principles are: (a) plurality, (b) promotion of research, creation and innovation, (c) culture of self-assessment and questioning of knowledge; (d) learning as a lifelong construction.

Evaluation and selection of articles for the Journal issues involves a process that seeks to ensure, among the received texts, the quality of those chosen. For this purpose, the articles shall be unpublished, original, and not having gone through an arbitration process in another publication<sup>2</sup>. Authors must certify that they meet these conditions by sending a declaration of originality and authorization for use. Articles may be written in Spanish, English and Portuguese. They should be able to be categorized primarily as research, reflection and/or revision papers. Submitted texts will be subject to a preliminary assessment, and those well evaluated, will be sent to two (2) external scholarly peer reviewers, following double-blind method.

As an academic Journal, *Razón Crítica* guarantees the different lines of thought and perceptions. However, the Journal is not responsible for the opinions and concepts emitted by the authors. The publication of an article implies authorization to the director and/or editor of the Journal, for its partial or complete reproduction, for academic, non-commercial, nonprofit purposes, in websites, networks, bibliographic databases, indexes, directories or any other means of electronic reproduction, always mentioning the author and the Journal.

The Journal shall be ruled by all the editorial and ethical policies approved by the Editorial Committee, in accordance with the requirements of these.

---

<sup>1</sup> It is oriented towards issues related to the following disciplines and / or areas of expertise: Political Science, Law, International Relations, Sociology, Social Communication and Journalism, Movies and Television, and Humanities. Priority to studies and proposals inter-, trans- and / or multidisciplinary of these fields will be given.

<sup>2</sup> The texts are archived in repositories of the institutions they may be accepted provided that the author , accompanied by the declaration of originality brackets refer the document is only archived and not published.

## PRESENTAÇÃO

---

*Razón Crítica* é uma publicação periódica, de natureza acadêmica e de investigação, direcionada pela Faculdade de Ciências Sociais da Fundação Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colômbia), publicada semestralmente. Visa criar um espaço de reflexão, aplicação e divulgação dos resultados dos processos de investigação, especialmente em matéria de ciências sociais e semelhantes<sup>1</sup>. A Revista é destinada a comunidade acadêmica nacional e internacional com interesse nas áreas de especialização da Publicação.

A Revista reconhece como princípios fundamentais: (a) pluralidade, (b) promoção de investigação, criação e inovação, (c) cultura da auto-avaliação e questionamento do conhecimento; (d) aprendizagem com um caráter de construção permanente.

A seleção e avaliação de artigos para cada uma das edições da Revista envolve um processo que visa garantir a qualidade deles, entre os textos recebidos. Los artigos referidos ao processo devem ser originais, inéditos e não tendo antes um processo de arbitragem em outra publicação<sup>2</sup>. Autores devem comprovar que atendem a essas condições através do envio de uma declaração de originalidade e autorização de uso. Todos os autores e co-autores, ao tempo da referência do artigo devem enviar por via electrónica a declaração de originalidade assinada. Nenhum artigo pode ser apresentado para os avaliadores a menos que foi feito o envio de tal declaração. Eles podem ser escritos em espanhol, inglês e português. Em qualquer caso, deve ser capaz de ser categorizado basicamente como artigos de investigação, reflexão ou avaliação. Será feita uma avaliação preliminar dos textos postuladas, e aqueles que recebem conceituação favorável serão referidos a dois revisores acadêmicos externos, seguindo o método duplo-cego.

Como revista acadêmica, diferentes linhas de pensamento e percepções são garantidas. No entanto, a Revista não tem responsabilidade pelas opiniões e conceitos dos autores selecionados para publicação. La publicação de um artigo na Revista implica a autorização para o diretor e o editor da Revista, para sua reprodução, parcial ou total, com fins acadêmicos, não comerciais ou lucrativos, em web sites, redes, bancos de dados, índices, diretórios ou qualquer outro meio de reprodução eletrônica, referindo-se sempre ao autor e a Revista em menção.

Finalmente, a publicação rege-se pela política editorial e ética que foram aprovada pelo Comitê Editorial, de um acordo os requisitos do mesmo.

---

1 Ela está focada em questões relacionadas com as seguintes disciplinas e/ou áreas de conhecimento: Ciências Políticas, Direito, Relações Internacionais, Sociologia, Comunicação Social e Jornalismo, Cinema e Televisão e Ciências Humanas. Será dada prioridade aos estudos inter-, trans- e/ou multidisciplinares nos mencionados campos.

2 Os textos que estão arquivados nos repositórios das instituições relevantes podem ser aceitados desde que o autor envie a declaração de originalidade e os suportes que o documento é apenas arquivado e não publicado.

## MISIÓN

---

*Razón Crítica* es una publicación periódica de carácter académico e investigativo, dirigida por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colombia), que busca generar un espacio de reflexión, postulación y difusión de resultados de procesos de investigación, especialmente, respecto a las ciencias sociales y afines.

### MISSION

*Razón Crítica* is a periodical publication of academic and research nature, directed by the Faculty of Social Sciences of the Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colombia), whose mission is to create a space for reflection, for postulation and for dissemination of research processes results, especially with regard to social and related sciences.

### MISSÃO

*Razón Crítica* é uma publicação periódica, de natureza acadêmica e de investigação, direcionada pela Faculdade de Ciências Sociais da Fundação Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colômbia), cuja missão é criar um espaço de reflexão, aplicação e divulgação dos resultados de processos de investigação, especialmente em matéria de ciências sociais e semelhantes.

## VISIÓN

---

Posicionarse como un espacio, de alta calidad y reconocimiento, para la difusión de resultados de investigación, principalmente, de la comunidad académica nacional e internacional respecto a las ciencias sociales y afines.

### VISION

The Journal has the vision to position itself as a space of high quality and recognition, for the dissemination of research results, mainly, from the national and international academic community on Social and related sciences.

### VISSÃO

Posição-se como um espaço de alta qualidade e reconhecimento, para a divulgação da investigação resulta, principalmente, as ciências sociais e a comunidade acadêmica nacional e internacional relacionada.

## PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

---

Son principios fundamentales de *Razón Crítica*: (a) la pluralidad, (b) la promoción de la investigación, creación e innovación, (c) la cultura de autoevaluación y cuestionamiento del conocimiento; y (d) el aprendizaje con un carácter de construcción permanente.

### FUNDAMENTAL PRINCIPLES

Fundamental principles of *Razón Crítica* are: (a) plurality, (b) promotion of research, creation and innovation, (c) culture of self-assessment and questioning of knowledge; (d) learning as a lifelong construction.

### PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Como princípios fundamentais, de: (a) pluralidade, (b) promoção de investigação, criação e inovação, (c) cultura da auto-avaliação e questionamento do conhecimento; (d) aprendizagem com um caráter de construção permanente.

## PÚBLICO OBJETIVO

---

*Razón Crítica* garantiza las diferentes líneas de pensamiento y percepciones, por ende, estará dirigida a la comunidad académica, en general, nacional e internacional; incluyendo, especialmente, a estudiantes de pregrado y postgrado, investigadores, grupos y semilleros de investigación, a las instituciones académicas o centros de investigación, y demás personas o entidades que ostenten interés en conocer resultados de procesos de investigación, especialmente, respecto a las ciencias sociales y afines.

### OBJECTIVE AUDIENCES

*Razón Crítica* guarantees the different lines of thought and perception. It will be directed to the academic community in general, nationally and internationally; including especially undergraduate and postgraduate students, researchers, groups and seedbeds of research, academic institutions and/or research centers, and other people or organizations who have interest in learning about research results, especially with regard to social and related sciences.

### PÚBLICO OBJETIVO

A revista *Razón Crítica* garante as diferentes linhas de pensamento e percepção, portanto, ele será direcionado para a comunidade acadêmica em geral, nacional e internacional; especialmente, para estudantes de graduação e pós-graduação, pesquisadores, grupos e pesquisa de sementes, instituições acadêmicas e / ou centros de investigação e outras pessoas ou entidades que mantêm interessados em resultados de processos de pesquisa, especialmente em relação ciências sociais e afins.

## EDITORIAL

---

**Martha Liliana Gutiérrez Salazar**

*Editora invitada*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1294>

La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano lanzó en el segundo semestre de 2016 *Razón Crítica*, publicación periódica de carácter académico de que busca difundir resultados de investigación en el campo de las ciencias sociales y que, comprometida con la difusión de resultados de investigación en el área de las ciencias sociales y afines, llega a su cuarto ejemplar con un número temático alrededor de la justicia y los derechos humanos en América Latina.

El objetivo de este número ha sido contribuir al debate académico en torno al tema de las Cortes y las transiciones hacia la democracia y la paz, y, de manera más específica, al de los jueces como garantes de derechos. Estos temas se han enmarcado en la necesidad del fortalecimiento de la independencia judicial y de un diseño institucional propicio para la protección de los ciudadanos en una región donde estos análisis, que se vienen haciendo por décadas, evolucionan de forma permanente y se mantienen vigentes, en parte, gracias a los esfuerzos de redes locales e internacionales de defensa de los derechos humanos, que mantienen también vigente su lucha.

Después del proceso de convocatoria y evaluación por pares, se seleccionaron siete artículos que abordan cuestiones de tipo teórico, empírico y metodológico, y que incluyen autores de distinta procedencia como Argentina, Chile, Colombia y México, así como análisis en torno a los mencionados países y a Brasil, permitiendo tener, a la vez, acceso a diversas visiones de lo que allí ha ocurrido, pero también un diálogo entre distintas aproximaciones para el estudio de la justicia y los derechos humanos en la región.

Los artículos, y la reseña que se incluye, dan cuenta de las disciplinas desde las que se abordan estos temas, confluyendo la historia, la ciencia política, las relaciones internacionales y el derecho, a la par de diferentes estrategias, como los estudios de caso y los comparados; pero, sobre todo, muestran cómo cada vez más los jueces adquieren un rol protagónico en los reclamos por la realización de los derechos de las víctimas de dictaduras o conflictos armados sobre la base del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

En un primer momento, el lector se encuentra con dos artículos que plantean, desde distintas ópticas, aspectos metodológicos. En el primero, “Una propuesta de análisis de trayectorias de justicia transicional”, de quien suscribe este editorial, se propone un marco para estudiar empíricamente los diversos grados en los que a lo largo del tiempo se garantizan los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Ello con miras a propiciar comparaciones sistemáticas mediante el uso de una herramienta que permita a académicos de distintos países estudiarlos bajo parámetros preestablecidos y que contribuyan a que, por ejemplo, cuando se hable de avances en verdad, en uno u otro lugar, se hable de lo mismo.

El trabajo de Lorena Balardini, “Metodologías de sistematización de información sobre violaciones a los derechos humanos en Argentina. El ‘armado del caso’ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979)” se ocupa de reconstruir la tarea de recolección de datos desplegada por organizaciones de derechos humanos en Argentina como estrategia que ha permitido documentar la represión y facilitar así la lucha contra la impunidad desde el ámbito legal, centrándose en la

visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a ese país, en plena dictadura, y en el esfuerzo que entonces hicieron las referidas organizaciones para pasar del acopio de información a su sistematización.

Desde una perspectiva histórica, en su artículo “Supreme Court, Institutional Change and Authoritarian Regimes: Argentina and Brazil (1964-1985)”, Andrés del Río compara cómo los cambios políticos ocurridos durante periodos represivos afectaron la estructura institucional de las Cortes Supremas de Justicia de ambos países, analizando las formas en las que sus regímenes autoritarios alteraron las Cortes y los objetivos que se perseguían con tales alteraciones. Se trata de dos países que a primera vista tienen estructuras institucionales similares, pero que durante la represión recorrieron caminos distintos para alterar el equilibrio de sus Cortes.

En “Desapariciones forzadas e impunidad en la historia mexicana reciente”, Silvia Dutrénit y Gonzalo Varela concentran su análisis en el caso Rosendo Radilla versus México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de un caso de desaparición que, como muchos otros, no recibió tanta atención mediática como el de Ayotzinapa, también analizado en el artículo, pero que, con anterioridad a este último, refleja una tensión en la actitud del Estado mexicano que por un lado se muestra proclive a adherir a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, mientras por el otro omite desplegar los esfuerzos necesarios para prevenir, investigar y sancionar tales violaciones.

Boris Hau, en su artículo “Chile, 40 años de exigencias de verdad y justicia”, ofrece una crónica del caso Marcelo Concha, detenido y desaparecido en 1976, y del periplo de su familia para

obtener justicia, que inició en el mismo año de la desaparición y se cerró en 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró a exagentes de la dictadura como responsables del crimen. Este caso sirve al autor para ilustrar la lucha de las víctimas sobrevivientes para hacer que los represores rindan cuentas por sus crímenes, así como los avances que se han dado en el país austral en materia de verdad y justicia.

Los dos últimos artículos se alejan del énfasis en las transiciones y los derechos humanos, aunque se ocupan del tema de la justicia. En el artículo “Análisis de la creación y modificación del Consejo de la Magistratura de la República Argentina”, Pablo Hunger estudia las modificaciones institucionales que ha experimentado el órgano responsable de la selección de magistrados y la administración del poder judicial de su país; modificaciones que, de acuerdo con el autor, han influido negativamente en la separación de poderes, afectando la independencia de la administración de justicia. Por su parte, en “Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad”, Jairo Angarita llama a la reflexión sobre la enorme distancia que existe entre la producción de normas y la eficacia del derecho en medio de una cultura del incumplimiento.

Esperamos que los artículos incluidos en este número motiven nuevas investigaciones en torno a los temas presentados, así como discusiones metodológicas y conceptuales que enriquezcan el campo de trabajo; pero, además, que sirvan para la reflexión sobre la permanencia y evolución de ciertos temas que, en lugar de agotarse con el paso de los años, renuevan sus campos de análisis.

Terminamos reconociendo el valioso aporte de los autores y autoras aquí publicados, así como el de los pares que sirvieron de

evaluadores rigurosos de estos y otros artículos, contribuyendo a mejorarlos, y, claro, agradeciendo muy especialmente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano por la oportunidad de editar este número, a la Oficina de Publicaciones de la Universidad por su trabajo y acompañamiento, y a la profesora Angélica Bernal, editora de la revista, por su apoyo permanente en este proceso.

*Martha Liliana Gutiérrez Salazar*

Editora invitada

<https://orcid.org/0000-0002-5198-2273>

<http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1294>



**ARTÍCULOS DE  
INVESTIGACIÓN**



# UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE TRAYECTORIAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL\*

*Martha Liliana Gutiérrez Salazar<sup>(a)</sup>*

A PROPOSAL FOR AN ANALYSIS OF THE TRAJECTORIES  
OF TRANSITIONAL JUSTICE

UMA PROPOSTA DE ANÁLISE DE TRAJETÓRIAS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Fecha de recepción: 30 de septiembre del 2017

Fecha de aprobación: 9 de enero del 2018

Sugerencia de citación:

Gutiérrez Salazar, M. L. (2018). Una propuesta de análisis de trayectorias de justicia transicional. *Razón Crítica*, 4, 23-44, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1281>

---

\* Este artículo hace parte del proyecto “Justicia Transicional en América Latina: Trayectorias Comparadas”, financiado por la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano mediante su convocatoria permanente de investigación, identificado con código 814-CP-17, que es desarrollo de una propuesta previa elaborada durante mi formación doctoral.

(a) Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca y abogada de la Universidad de Caldas. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá – Colombia  
<https://orcid.org/0000-0002-5198-2273> [marthal.gutierrez@utadeo.edu.co](mailto:marthal.gutierrez@utadeo.edu.co)

## RESUMEN

Pasado un tiempo desde la tercera ola de democratización, los estudiosos de la justicia transicional se plantean nuevas preguntas y, además de indagar por la conveniencia de implantar determinados mecanismos de rendición de cuentas, se ha abordado el estudio de las trayectorias de dichos mecanismos y su evolución a través del tiempo. Lo que evidencian los estudios sobre América Latina es un paso desde patrones de impunidad a mayor rendición de cuentas, reflejada en el incremento de juicios y la invalidación de amnistías, pero no se trata de una tendencia uniforme, por lo que resulta necesario estudiar el tema de forma comprensiva, analizando también lo que ha pasado en materia de verdad y reparación. Algunos esfuerzos académicos han permitido avanzar en ello, pero es necesaria la construcción de un marco de análisis que facilite la comparación de los mecanismos y sus trayectorias. El presente trabajo se dirige a esta construcción mediante una propuesta que permita diferenciar diversos grados en los que se garantizan los derechos de las víctimas, en un continuo que va desde la impunidad hacia la rendición de cuentas.

---

**PALABRAS CLAVE:** justicia transicional, trayectorias, impunidad, rendición de cuentas.

## ABSTRACT

Sometime after the third wave of democratization, scholars of Transitional Justice are asking new questions. Besides inquiring on the convenience of implementing specific mechanisms of accountability, a study has been carried out on the trajectories of such mechanisms and their evolution through time. What these studies evidence in regards to Latin America is a step from impunity patterns to a higher level of accountability, reflected on the increase of trials and the invalidation of amnesties, a tendency that is not, however, uniform, which is why it is necessary to study the matter in a comprehensive way, analyzing what has happened in issues of truth and reparations. Academic efforts have allowed this matter to move forward, but the construction of a framework that facilitates the comparison of such mechanisms and their trajectories is necessary. The present paper is directed towards this goal through a proposal that allows a distinction between the diverse degrees in which the victim's rights are guaranteed, in a continuum that goes from impunity to accountability.

---

**KEY WORDS:** transitional justice, trajectories, impunity, accountability.

## RESUMO

Depois da terceira onda de democratização, os estudiosos da justiça de transição fazem-se novas perguntas e, além de indagar sobre a conveniência de estabelecer determinados mecanismos de prestação de contas, aborda-se o estudo das trajetórias desses mecanismos bem como da sua evolução ao longo do tempo. Os estudos sobre a América Latina evidenciam que foi dado um passo de padrões de impunidade a uma prestação de contas cada vez maior, refletida no aumento de julgamentos e na invalidação de anistias; contudo, não se trata de uma tendência uniforme, portanto é necessário estudar o assunto de forma abrangente e analisar, também, o que tem ocorrido quanto a temas de verdade e reparação. Certos esforços acadêmicos têm permitido avançar na matéria, mas é preciso construir um quadro de análise que facilite a comparação dos mecanismos e das suas trajetórias. Este trabalho foca-se nessa construção por meio de uma proposta que permite diferenciar diversos graus em que são garantidos os direitos das vítimas, desde a impunidade até a prestação de contas.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** justiça de transição, trajetórias, impunidade, prestação de contas.

## INTRODUCCIÓN

---

Una de las preguntas de la literatura contemporánea sobre justicia transicional es ¿cuál es la trayectoria de los mecanismos adoptados para lidiar con los crímenes del pasado? Dicha pregunta ha sido abordada por estudios cuantitativos (Olsen, Payne, y Reiter, 2010), estudios cualitativos centrados en países y, más recientemente, en un estudio que abarca nueve países de América Latina (Skaar, García-Godos, y Collins, 2016). No obstante, para propiciar nuevas comparaciones sistemáticas, el presente trabajo propone un marco de análisis que permita diferenciar diversos grados en los que se garantizan los derechos de las víctimas, en un continuo que va desde la impunidad hacia la rendición de cuentas.

La base del marco analítico que se propone está conformada por los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Para indagar por su efectividad, se plantea revisar los mecanismos de justicia transicional que conducen a su garantía, partiendo del conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (principios para la lucha contra la impunidad) (Comisión Colombiana de Juristas, 2007), así como los principios sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones (principios para la reparación) (Comisión Colombiana de Juristas, 2007).

La aplicación en periodos sucesivos de los criterios de análisis que se proponen permitirá conocer las trayectorias de los mecanismos de justicia transicional, entendidas como los cambios que a lo largo del tiempo se dan en las garantías de verdad, justicia y reparación. Así mismo, a través de la aplicación de los diversos niveles de marco analítico se podrán comparar de forma independiente trayectorias de estas garantías.

Ello permitirá diferenciar aquellos países donde no se han adoptado medidas de justicia transicional de otros donde se ha puesto el acento en algún mecanismo específico, para luego dar

lugar a su profundización o a la aplicación de otros mecanismos, así como evidenciar esfuerzos más recientes que buscan mayor integralidad y complementariedad de las garantías a la verdad, la justicia y la reparación.

## **I. Estudios sobre justicia transicional en América Latina**

Hoy en día, la justicia transicional se entiende como el conjunto de medidas que se adoptan para hacer frente a abusos masivos de los derechos humanos (De Greiff, 2011) y abarca diversos mecanismos encaminados a que los responsables de estos abusos rindan cuentas de sus actos, además de contribuir a la reconciliación (ONU, 2004). Dichos mecanismos son, por ejemplo, las comisiones de la verdad, los juicios, las purgas y las reparaciones.<sup>1</sup>

En América Latina comenzó a hablarse en términos de justicia transicional a partir de mediados de los años 90 con la compilación de Krtiz (1995). No obstante, desde antes, autores como O'Donnell y Schmitter (1986) venían reflexionando sobre transiciones y modos de evitar retrocesos autoritarios, es decir, de evitar que los militares que habían dejado el poder se sintieran tentados a recuperarlo ante la amenaza de ser perseguidos por sus actos.

Desde aquellas primeras discusiones se ha avanzado en la construcción de estudios empíricos que evidencian que las medidas de justicia transicional se han extendido a lo largo del tiempo después de las transiciones, y que los acuerdos inicialmente pactados se han modificado con el transcurso de los años, encontrando que al inicial establecimiento de comisiones de la verdad han sobrevenido la realización de juicios, a pesar incluso del otorgamiento de amnistías (Sikkink y Booth Walling 2007), y, más tarde, medidas de justicia restaurativa (Olsen et ál., 2010).

La implementación de mecanismos de justicia transicional en la región ha sido entonces variada y diversa, y se refleja en los avances que ha mostrado la literatura sobre el tema, donde han primado trabajos que se concentran en un mecanismo, frente a aquellos que

---

<sup>1</sup> Para una revisión bibliográfica más amplia sobre justicia transicional, véase Gutiérrez, 2015a.

tratan de observar la interacción entre los diferentes mecanismos tendientes a lidiar con los abusos del pasado. También, priman los estudios por país frente a los comparados, campo en el que cabe resaltar el valioso aporte de Skaar et ál. (2016).

En cuanto estudios particulares sobre mecanismos, debemos referir los trabajos de Popkin y Roth-Arriaza (1995), Popkin y Bhuta (1999) y Hayner (2001 y 2011), quienes analizan comisiones de la verdad en Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú. En materia de juicios y amnistías, encontramos los trabajos de Burt (2009); Collins (2009); Laplante (2009); Payne, Abrão y Torelly (2011); Skaar (2011); Abrão y Torelly (2012); Burt (2012); Martínez, Gutiérrez y Rincón (2012); Smulovitz (2012); Collins, Balardini y Burt (2013); y Gutiérrez (2015b), sobre Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay. Sobre reparaciones, podemos citar a Correa (2011) y Abrão y Torelly (2011), quienes estudian los programas implementados en Argentina, Brasil Chile y Perú.

Hay, además, otros estudios ya no centrados en mecanismos de justicia transicional, sino en otros temas específicos. Uno de dichos temas, con un importante desarrollo, es el referido al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su relación con la justicia transicional en la región o en países específicos, donde destacan los estudios de Salazar y Antkowiak (2007); Sandoval (2008); Huneus (2011); Dutrénit (2012); y Bernardi (2013; 2015a; 2015b).

La mayor parte de los estudios citados analizan aspectos no siempre coincidentes y comparables, más aún cuando se concentran muchas veces en países e incluso en unidades de análisis más pequeñas, como juicios particulares a algún exrepositor. Es por ello que, a pesar del considerable número de académicos dedicados al estudio de la justicia transicional en América Latina, todavía es necesario desarrollar un marco analítico que permita la comparación empírica minuciosa de los diferentes mecanismos de justicia transicional, y que, aplicado a lo largo del tiempo, contribuya a establecer sus trayectorias, permitiendo además la comparación sistemática entre países, a lo que se dirige la segunda sección de este trabajo.

Vale la pena antes detenerse en el texto de Skaar et ál. (2016), no solo por su pertenencia, al tratarse de un análisis comparado para América Latina, sino porque en él se busca analizar trayectorias

de justicia transicional en nueve países de la región, resultando necesario resaltar puntos de coincidencia y divergencia entre el marco de análisis allí propuesto y el que se presenta más adelante.

El propósito común de ambos marcos analíticos es guiar descripciones profundas sobre trayectorias de justicia transicional, desde la impunidad hacia la rendición de cuentas, que sirvan de matriz para estudios empíricos comparativos. No obstante, las divergencias son varias.

Para empezar, la definición de rendición de cuentas que propone el libro en cuestión se refiere al reconocimiento explícito por parte del Estado de que graves violaciones a los derechos humanos han ocurrido en su territorio y de que dicho Estado se ha visto envuelto en su ocurrencia o es responsable de ellas (Skaar et ál., 2016, p. 4). Entre tanto, como se verá más adelante, en la presente propuesta la rendición de cuentas se entiende como lo contrario a la definición de impunidad consagrada en los principios de la ONU (2005), que se presenta por la no garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Por otro lado, aquí se opta por un análisis con mayor profundidad de cada uno de los mecanismos de justicia transicional y, en consecuencia, por una guía más detallada de análisis que garantice que al comparar un país con otro, o un periodo con otro, se esté hablando de lo mismo. Así, por ejemplo, como lo reconocen las autoras del volumen aludido, al analizar las diversas comisiones de la verdad, se encuentran importantes diferencias entre ellas (Skaar et ál., 2016, p. 29), diferencias que se pretenden resaltar de forma sistemática con la presente propuesta.

No se incluyen aquí algunos aspectos que sí tienen en cuenta Skaar et ál., como la implementación y cumplimiento de las recomendaciones de las comisiones de la verdad. Tampoco se plantea en el presente trabajo estudiar las amnistías de forma separada a los juicios por considerarlas condicionantes de los mismos. Finalmente, el libro de Skaar et ál. busca tener un alcance explicativo que sobrepasa el propósito del marco analítico propuesto aquí, que por el contrario persigue alcanzar descripciones más minuciosas de los mecanismos de justicia transicional y sus trayectorias antes de pasar a las posibles explicaciones.

Mientras la premisa básica de Skaar et ál. (2016, p. 38) es que la presencia de mecanismos de justicia transicional en un país

importa para la rendición de cuentas, aquí se entiende que no solo es necesario profundizar aún más sobre el contenido y alcance de tales mecanismos, sino que es necesario hacerlo sobre criterios más estrictos que beneficien la comparación, ya sea de países o de mecanismos individualmente considerados.<sup>2</sup>

## II. Propuesta de marco analítico

Los principios contra la impunidad de la ONU la definen como ausencia de responsabilidad y señalan que la lucha contra esta incluye, además de la obligación de perseguir los autores de las violaciones, la de garantizar verdad y reparación (Comisión Colombiana de Juristas, 2017). La impunidad puede ser entendida entonces como la falta de garantía sobre el derecho a conocer la verdad, la inexistencia de responsabilidad penal de los presuntos autores de violaciones o crímenes del pasado y la ausencia de garantías para obtener reparaciones. La rendición de cuentas por los crímenes del pasado sería lo opuesto.

De las obligaciones generales de los Estados en la lucha contra la impunidad, se pueden extraer una serie de deberes que se utilizan como base para la construcción del marco analítico que se propone. La realización completa e ideal de las previsiones contenidas en los principios es tomada como punto final de una recta que va desde la impunidad hasta la garantía de los derechos de las víctimas de crímenes del pasado.

Por trayectoria de los mecanismos de justicia transicional, se entienden las variaciones que a lo largo del tiempo se dan en las garantías de verdad, justicia y reparación. Esto es, los diferentes grados en los que a través del tiempo se garantizan estos derechos, como ocurre en aquellos casos donde los juicios han tenido mayor presencia en determinados momentos, viéndose interrumpidos por periodos para luego resurgir con fuerza –como ocurrió en Argentina– o en aquellos casos donde se implementaron

---

<sup>2</sup> Para analizar la calidad de los mecanismos de justicia transicional, Skaar et ál. (2016, p. 42) plantean la formulación de un cuestionario a los autores de los diversos capítulos, que en algunos aspectos coincide con los criterios emanados de los principios contra la impunidad y sobre reparaciones de la ONU (2005), pero que en otros aspectos no lo hace, y que, además, no guía la construcción de los estudios de caso, como se espera lo haga la propuesta aquí planteada.

comisiones de la verdad muchos años después de las transiciones –como en Brasil–.

### **A. Verdad**

Se entiende el conocimiento de la historia como un derecho de naturaleza colectiva que hace parte del patrimonio de los pueblos. A los Estados corresponde, además, el deber de recordar. Esto se cumple mediante la preservación de archivos y pruebas, la facilitación del conocimiento de las violaciones y evitando que surjan tesis revisionistas o negacionistas.<sup>3</sup>

El derecho a la verdad puede ser garantizado mediante mecanismos como juicios, comisiones de la verdad y aseguramiento de las posibilidades de reconstrucción de los hechos: impedir la desaparición de pruebas, garantizar la preservación de archivos sobre las violaciones y la posibilidad de consultarlos. Así mismo, mediante otros mecanismos judiciales o administrativos como los *habeas corpus* y las exhumaciones (ACNUDH, 2006).

Para estudiar empíricamente el derecho a la verdad, se propone analizar: (i) las comisiones de la verdad, específicamente, la procedencia y el alcance de la verdad que reflejan, el reconocimiento externo de la verdad que documentan y la apropiación local de dicha verdad; (ii) la conservación de archivos, y (iii) los esfuerzos en materia de exhumaciones y búsqueda de desaparecidos.

#### **i. Comisiones de la verdad**

Entre los mecanismos más destacados para hacer efectivo el derecho a la verdad se encuentran las comisiones de la verdad que, en un principio, ante las dificultades que se pensaba implicarían los juicios, se entendieron como medio de catarsis social, forma de reproche y censura (Zalaquett, 1992).

---

<sup>3</sup> El derecho a la verdad fue objeto de la Resolución 2005/66 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que dispuso la elaboración de un estudio presentado en 2006 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). De acuerdo con la ONU, este derecho “ha alcanzado el estatus de norma de derecho internacional consuetudinario” (Méndez, 2011, p. 202). El estudio del ACNUDH (2006) señala que “el derecho a la verdad entraña tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación.” (ACNUDH, 2006, p. 209).

El principio seis para la lucha contra la impunidad señala la relevancia de que las comisiones garanticen “el reconocimiento de partes de verdad que anteriormente se negaban” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 40),<sup>4</sup> mientras el principio siete resalta la importancia de la independencia, imparcialidad y competencia de las comisiones. Finalmente, el principio 13 señala que los informes de las comisiones deben hacerse públicos y ser difundidos con amplitud, en la medida de lo posible. Van Zyl (2011) aboga por la necesidad de la apropiación local y control nacional de las comisiones y Olsen et ál. (2010) señalan que para que una comisión de la verdad sea exitosa, debe reunir tres condiciones: que la verdad sea completa, oficialmente proclamada y públicamente expuesta.<sup>5</sup>

Los anteriores aspectos –procedencia de la verdad, alcance, reconocimiento de la verdad documentada y apropiación local– son la base para el análisis de los diversos grados en que se garantiza la rendición de cuentas en materia de comisiones de la verdad.

Cuando se habla de procedencia, se trata de examinar la solemnidad o formalidad con la cual fue establecido el organismo del cual procede la verdad, así como la rigurosidad y publicidad de los procedimientos que ha seguido para el conocimiento de los hechos.

Si la Comisión ha sido establecida de forma solemne, con transparencia en su conformación y financiación, asegurando la imparcialidad de sus miembros mediante la aplicación de procedimientos rigurosos, se entenderá que asegura mayor rendición de cuentas que cuando no se garantiza ninguno de estos aspectos o se garantizan solo algunos de ellos.<sup>6</sup>

---

4 Sobre ello señala Van Zyl (2011, p. 51): “Es importante no solo hacer saber ampliamente que han ocurrido violaciones de los derechos humanos, sino también que los Gobiernos, los ciudadanos y los perpetradores reconozcan la injusticia de tales abusos”.

5 En relación con el mandato, se ha dicho que “las comisiones de la verdad no deben ser sustitutos para la justicia ni acuerdos convenientes entre la responsabilidad y la impunidad” (Van Zyl, 2011, p. 67). En este sentido, el principio ocho contra la impunidad señala que “la finalidad de las comisiones no consistirá en reemplazar la justicia, tanto civil o administrativa como penal” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 40).

6 Algunos países han establecido comisiones de la verdad que han sido ampliamente cuestionadas por ser consideradas parcializadas, como ocurrió en Ecuador en 2007, cuando Rafael Correa quiso que se investigaran violaciones de derechos humanos ocurridas en un gobierno pasado y para hacerlo integró el organismo de seguidores declarados de Alianza País. Algo opuesto a lo que se espera ocurra en Colombia, donde se

En materia de alcance, debe considerarse la necesidad de que la comisión proporcione una verdad que vaya más allá de casos paradigmáticos o ilustrativos y permita conocer los hechos y comprender cómo y por qué sucedieron. Si el informe identifica las atrocidades que se cometieron, así como a las personas o grupos responsables –sin necesidad de que se aporten nombres o las circunstancias en que ocurrieron los hechos–, se entenderá que garantiza en mayor medida la rendición de cuentas que aquellos informes que se centran en casos paradigmáticos o patrones generales de violencia, que dejan víctimas invisibilizadas.<sup>7</sup>

Por otro lado, más allá de la procedencia del organismo encargado de rendir un informe, y del alcance de dicho informe, es necesario examinar cómo es recibido este resultado por los actores involucrados en las atrocidades del pasado. Para atender las diferencias entre conocimiento y reconocimiento de la verdad, junto con la necesidad de que el reconocimiento provenga del Estado en su conjunto, si la verdad contenida en el informe es pública y oficialmente reconocida por el gobierno y los demás poderes públicos (legislativo y judicial), se entiende que hay mayor rendición de cuentas que cuando alguno de dichos poderes o sus funcionarios y representantes desconocen el contenido del informe o lo tachan de falso o parcializado. Este es un punto en el que los resultados del análisis pueden variar si se hace una mirada longitudinal, debido al surgimiento de tesis revisionistas o negacionistas, o a la emisión de condenas judiciales que reconozcan responsabilidades que antes se negaban, lo que equivaldría al reconocimiento oficial de la verdad por parte de uno de los órganos del Estado.<sup>8</sup>

---

ha establecido una instancia independiente de selección de miembros de la Comisión de la Verdad, a través de un proceso abierto a la opinión pública.

<sup>7</sup> Un ejemplo clásico de una comisión de la verdad que produjo un informe con un amplio alcance es Guatemala, donde además la sociedad civil aportó un trabajo previo de investigación y recolección de información, mientras en El Salvador, con una comisión con mayores limitaciones de todo tipo, el informe se centró en casos ilustrativos, lo que, sin desconocer su importancia, dejó fuera de él a una gran cantidad de víctimas, que tampoco han visto garantizados sus derechos por otros medios.

<sup>8</sup> Aquí de nuevo son ilustrativos los casos de El Salvador y Guatemala. En el primer país, el informe de la comisión de la verdad produjo un rechazo inmediato por parte del establecimiento, lo que se ha modificado levemente en algunos momentos de la historia reciente, específicamente durante el gobierno de Mauricio Funes. Mientras en Guatemala, el juicio por genocidio contra el exdictador Efraín Ríos Montt implicó un aumento de tesis revisionistas, que niegan la ocurrencia del genocidio y, con ello, la validez y contenido del informe.

Finalmente, es necesario que la comisión de la verdad esté revestida de apropiación y control nacional, es decir, que no haya sido impuesta desde afuera o, que si lo ha sido, consiga integrarse como parte de un proyecto local, de forma que no se reconozcan sus resultados como una verdad de extranjeros y, por el contrario, sirva de catarsis en el ámbito local y de reproche a los perpetradores. Para ello habrá que examinar si al establecimiento de la comisión le preceden consultas locales sobre aspectos como la conveniencia de su establecimiento, la elección de sus miembros, entre otros, y sí después de producido el informe, su contenido es ampliamente difundido y se asegura el conocimiento del pasado por la población en general.<sup>9</sup>

## ii. Archivos

Los principios contra la impunidad señalan la necesidad de preservar archivos tanto para garantizar el derecho a saber, como para que las víctimas y acusados tengan acceso a los mismos (tomando las medidas necesarias para impedir que sean alterados). Ello sin perjuicio de la confidencialidad de que gozan los testigos y víctimas que colaboran con las comisiones de investigación para esclarecer violaciones del pasado.

Así las cosas, para garantizar el derecho a la verdad es necesario proteger las fuentes de información necesarias para el esclarecimiento de la verdad, así como asegurar posibilidades suficientes de acceder a ellas. Para analizar la efectividad con que se asegura tal derecho, deben considerarse entonces las garantías que se ofrecen para salvaguardar archivos militares, judiciales, estatales y de cualquier otra índole que den luces sobre las violaciones, para consultarlos y para impedir la desaparición de pruebas.<sup>10</sup>

## iii. Exhumaciones y búsquedas

En los casos de desapariciones forzadas “la familia de la víctima directa tiene el derecho imprescriptible a ser informada de la

<sup>9</sup> Se entiende que la inclusión de los resultados del informe (o temas relativos al mismo) en textos escolares asegura el conocimiento general de la verdad producida por la comisión, siempre y cuando el sentido de los textos se atenga al sentido del informe.

<sup>10</sup> Casi diez años después de la transición en Guatemala, en 2005 fue descubierto, accidentalmente, el archivo de la antigua policía nacional con información relevante para causas penales y el esclarecimiento de la verdad por los crímenes del pasado, especialmente sobre un sinnúmero de desapariciones.

suerte y/o el paradero de la persona desaparecida y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 51): para garantizar el derecho a la verdad, es necesario también garantizar la búsqueda de pruebas que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y la realización de procedimientos como las exhumaciones.

Considerando los esfuerzos para conocer la suerte y paradero de las víctimas desaparecidas, su búsqueda y la realización de exhumaciones con identificación y restitución de restos, se debe diferenciar entre aquellos escenarios donde dichos esfuerzos no cuentan con apoyo oficial –o que tendiéndolo, disponen de recursos limitados–, de acuerdo al contexto, de aquellos otros en los que el Estado lidera la realización de exhumaciones, con identificación y restitución de los restos a los familiares de la víctima, y también de aquellos casos donde simplemente no puede hablarse de una verdadera voluntad encaminada a realizar búsquedas y exhumaciones.<sup>11</sup>

## **B. Justicia**

El derecho a la justicia está ampliamente reconocido por el Derecho Internacional, empezando por los artículos 8 a 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Considerados como el más emblemático de los mecanismos de justicia transicional, los juicios “representan un esfuerzo para llevar ante la justicia a quienes han cometido violaciones a los derechos humanos” (Olsen et ál., 2010, p. 32).

El principio 19 contra la impunidad prevé que “los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales” de las violaciones, especialmente en el ámbito penal. Así mismo, advierte que, aunque las investigaciones deberían iniciarse por iniciativa de los Estados “deberán adoptarse las normas procesales complementarias para que las propias víctimas, sus familiares o herederos puedan tomar esa iniciativa” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 45).

---

<sup>11</sup> En este punto el trabajo de organizaciones no gubernamentales, como el Equipo Argentino de Antropología Forense, ha sido fundamental. En estos casos, habrá que analizar el respaldo y apoyo que este tipo de organizaciones reciben desde la institucionalidad, tanto en su propio país como en otros de la región.

A pesar del reconocimiento expreso de este derecho, en la literatura se encuentran diferentes aproximaciones que van desde aquellos que señalan que perseguir las atrocidades del pasado es un imperativo moral, ético y legal, a la luz de diversas normas del derecho internacional (McAdams, 1997; Méndez, 2011), hasta la de quienes sostienen que “la paz no puede pensarse ni practicarse sin la justicia” (Valencia Villa, 2007, p. 164) y que el derecho a la justicia solo deberá restringirse previo juicio de proporcionalidad (Uprimny y Lasso, 2004).<sup>12</sup>

Para estudiar empíricamente el derecho a la justicia, se propone indagar por la existencia de investigaciones penales tendientes a que se establezca la responsabilidad individual de los perpetradores en el ámbito doméstico. Puede también indagarse por las cifras de condenados, *quantum* de las penas y número de condenados privados de libertad, condenados fugados y condenados gozando de beneficios, pero no como reflejo de la garantía del derecho a la justicia, puesto que lo importante sería que los juicios se realicen de manera razonablemente rápida, minuciosa e imparcial, y no que lleven siempre a una condena.

Las investigaciones deben tardar un tiempo razonable, pero no tanto que impliquen denegación de justicia por inactividad del Estado, por lo que al analizar el tiempo que duran las investigaciones y juicios, se debe otorgar un margen amplio a los aparatos judiciales nacionales para el desarrollo de cada una de las etapas procesales.<sup>13</sup>

Es necesario, además, que las investigaciones se adelanten con diligencia y cuidado, recogiendo el material probatorio que corresponda, persiguiendo los crímenes graves sin que algunos de los perpetradores se vean beneficiados con fueros velados que los libren de responsabilidad. Dadas las dificultades para criminalizar la totalidad de las violaciones, resulta entendible que los Estados prioricen, pero dicha estrategia no debe estar encaminada a dejar por fuera a los máximos responsables. Se deberá examinar entonces

<sup>12</sup> Para una justificación detallada del deber de adelantar juicios, véase Méndez (2011).

<sup>13</sup> Sin llegar al extremo de contabilizar, como lo hacen algunos estudios de tipo cuantitativo, las investigaciones que se eternizan sin ningún avance sustantivo. Se debe además diferenciar entre aquellos países que adelantan megacausas o investigaciones con un número elevado de sindicados, como ocurre en Argentina, de aquellos países donde por cada sindicado se abre una investigación, como ocurre en Chile.

si las investigaciones se dirigen hacia los máximos responsables de los crímenes más graves, o si se concentran en rangos medios y bajos.

Para analizar este punto, empíricamente es necesario tener en cuenta el perfil de los investigados y el cumplimiento del deber de investigar –atendiendo al número de preclusiones, sobreseimientos o absoluciones por falta de recaudo probatorio–; así como la imparcialidad de los funcionarios, que puede ser cuestionada, por parte de organismos nacionales e internacionales y denuncias de prensa, en casos abiertamente contrarios a las normas internas o internacionales.

### **C. Reparación**

El principio 31 contra la impunidad señala que “toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 50). Ello puede hacerse tanto por la vía judicial, como mediante programas establecidos por el legislativo o mediante medidas administrativas. Los principios sobre reparaciones señalan que corresponde a los Estados “establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 224), así como ejecutar las sentencias nacionales y extranjeras que le impongan reparaciones con arreglo a sus obligaciones. Para estudiar empíricamente el derecho a la reparación, se propone entonces examinar los programas de reparaciones masivas, las reparaciones simbólicas y las reparaciones judiciales.

#### **i. Programas de reparaciones materiales masivas**

De Greiff (2011) diferencia dos contextos en el uso del término “reparaciones”: uno jurídico, aplicable principalmente en el marco del derecho internacional, y otro referido a programas de cobertura masiva, donde el mencionado término tendría un sentido restringido dada la dificultad práctica para que un programa de reparaciones cumpla con los estándares del derecho internacional. Esta diferenciación lo lleva a distinguir entre las exigencias de justicia en casos aislados y en casos masivos.

El autor señala que hay circunstancias en las que la reparación completa es irrealizable, proponiendo entender los programas de

reparaciones masivas “como una contribución a la calidad de vida de los sobrevivientes” (De Greiff, 2011, p. 432). Sin embargo, como él mismo lo advierte, es necesario diferenciar entre los programas de desarrollo y los de reparación, toda vez que en el primer caso se trata de “programas que distribuyen bienes a los que tienen derecho [sus beneficiarios] como ciudadanos y no necesariamente como víctimas” (De Greiff, 2011, p. 439).<sup>14</sup>

Los mismos principios sobre reparación definen a quién debe considerársele víctima. No obstante, no puede pasarse por alto que, en la práctica, el reconocimiento de las víctimas implica decisiones y trámites administrativos más allá de dicha definición, sin que ello obste para que tal decisión sea fundamentada, en procura de asegurar un trato equitativo a los reclamantes.

De acuerdo con lo anterior, los programas de reparaciones masivas que se propone analizar son aquellos dirigidos a compensar a las víctimas, que atiendan los principios internacionales sobre la reparación como mandatos de optimización, de forma tal que guíen la actuación del Estado en la medida de lo posible (Alexy, 1993). De lo contrario, se estaría castigando doblemente a sociedades que han estado sometidas a abusos masivos al desconocer su derecho a tener una reparación completa.

Para estudiar estos programas, se propone indagar por su estabilidad y respaldo institucional, la publicidad de su diseño e implementación, la objetividad y publicidad en la definición y delimitación de la condición de víctima, las facilidades que se otorguen a los reclamantes para acceder a los programas, entre ellas la difusión de requisitos para tal efecto, y el alcance de las reparaciones.

La estabilidad y respaldo institucional dependerán de sus garantías de continuidad. En este sentido, es de esperar que si provienen del órgano legislativo su continuidad será mayor que si han sido creados por el ejecutivo y entonces están sujetos a que el gobierno de turno quiera implementarlos. En cuanto a publicidad de su diseño e implementación, debe considerarse la coordinación entre sociedad civil, víctimas y Estado. Respecto a objetividad

---

<sup>14</sup> Así por ejemplo programas de vivienda o empleo dirigidos a la sociedad en general, de los cuales se benefician víctimas, no podrán mostrarse como programas de reparación al no ir dirigidos específicamente a compensarlas.

y publicidad en materia del reconocimiento de la condición de víctima, y la difusión de requisitos para acceder a los programas, deberá considerarse si se establecen reglas suficientemente claras, canales efectivos de trasmisión de información y si dicha información es fácilmente comprensible y accesible para ciudadanos con diversidad étnica. Finalmente, para examinar el alcance de los programas de reparación, se propone considerar el tipo de beneficios ofrecidos y el número de beneficiarios. Ya que son programas masivos, deberán encaminarse a beneficiar, al menos, a un porcentaje significativo de víctimas.

## ii. Reparaciones simbólicas y judiciales

Además de reparaciones materiales, se deben examinar las medidas simbólicas de reparación, que buscan reconocer el sufrimiento al que han sido sometidas las víctimas y que afecta a la sociedad en su conjunto (Gómez Isa, 2006). Para ello, se propone indagar si se han adelantado políticas de memoria; si, de forma aislada, se han declarado fechas conmemorativas o levantado monumentos en homenaje a las víctimas y cuál ha sido la difusión de dichas políticas o medidas aisladas. Finalmente, se propone analizar el nivel de cumplimiento, por parte de los estados, de las condenas judiciales tendientes a reparar, emitidas a nivel doméstico e internacional.

## Conclusiones

Este trabajo buscó desarrollar un marco analítico para facilitar la comparación minuciosa e integral de los diferentes mecanismos de justicia transicional y sus trayectorias, en aras de contribuir al desarrollo de aquellos estudios que indagan no solo por las decisiones adoptadas en momentos transicionales, sino también por su evolución, ya sea porque los acuerdos iniciales han sido desafiados o, por el contrario, profundizados a través del tiempo.

Los mecanismos de justicia transicional no solo han sido aplicados en la gran mayoría de los países de América Latina, sino que se continúan aplicando décadas después de las transiciones. Esta es, pues, una región innovadora que sirve de ejemplo al resto del mundo y así lo refleja el desarrollo de su literatura sobre el tema. No

obstante, falta llevar a cabo esfuerzos comparativos sistemáticos, y para ello es necesario la utilización de un marco analítico común.

Tomando como base el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, así como los principios sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones, se formula una matriz que busca indagar por la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, a través del análisis de los mecanismos de justicia transicional. La aplicación sucesiva de dicha matriz, o criterios de análisis, da como resultado la trayectoria de los mecanismos de justicia transicional al evidenciar los cambios que a través del tiempo se presentan en estas materias.

No puede perderse de vista que el objetivo primario de los mecanismos de justicia transicional, cuyo análisis se propone, es garantizar los derechos de las víctimas. Después, hay otros efectos que se esperan, como evitar la repetición de las atrocidades y ayudar a la reconciliación; pero un paso anterior a examinar el impacto de su aplicación, en temas como la calidad de la democracia y en el respeto de los derechos humanos, está dado por el análisis de su efectividad para alcanzar su fin más básico, esto es, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Si bien el marco de análisis propuesto no tiene pretensiones explicativas, sino meramente descriptivas, no es menos cierto que el análisis integral de los mecanismos de justicia transicional y sus trayectorias es absolutamente necesario para la posterior exploración de factores determinantes de dichas trayectorias, puesto que para comparar apropiadamente es necesario partir de una misma base.

Se trata entonces de una guía de análisis que busca, de lo forma más minuciosa posible, contribuir al estudio empírico de un campo por naturaleza multidisciplinar, en el que confluyen politólogos, abogados, internacionalistas y estudiosos de los derechos humanos, entre otros, y que persiguen un diálogo entre saberes que vaya más allá de la consideración o cuantificación de la existencia de comisiones de la verdad, búsquedas, juicios y programas de reparaciones, para preguntarse por su alcance y contenido a través del tiempo.

## Referencias

- Abrão, P. y Torelly, M. (2011). The reparations program as the lynchpin of transitional justice in Brazil. En F. Reátegui (ed.), *Transitional Justice: Handbook for Latin America* (pp. 407-440). Brasilia: Comisión Brasileira de Amnistía, Ministerio de Justicia.
- Abrão, P. y Torelly, M. (2012). Resistance to Change: Brazil's persistent amnesty and its alternatives for Truth and Justice. En F. Lessa, y L. Payne (eds.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability* (pp. 152-181). New York: Cambridge University Press.
- ACNUDH. (2006). Estudio sobre el Derecho a la Verdad. En: Comisión Colombiana de Juristas, *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)* (pp. 187-210). Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bernardi, B. (2013). O sistema interamericano de direitos humanos e a lei de justiça e paz na Colômbia: política doméstica e influência de normas internacionais. *Contexto Internacional*, 35, 139-172.
- Bernardi, B. (2015a). O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição no Peru. *Revista de Sociologia e Política*, 23(54), 43-68.
- Bernardi, B. (2015b). O sistema interamericano e a justiça de transição no México. *Lua Nova*, 94, 143-181.
- Burt, J.-M. (2009). Guilty as charged: the trial of former President Alberto Fujimori for human rights violations. *International Journal of Transitional Justice*, 3(3), 384-405.
- Burt, J.-M. (2012). Accountability after atrocity in Peru: the trial of former President Alberto Fujimori in comparative perspective. En N. Palmer, P. Clark, y D. Granville (eds.) *Critical Perspectives in Transitional Justice* (pp. 119-146). Cambridge: Intersentia Publishing Ltd.
- Comisión Colombiana de Juristas (2007). *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Collins, C. (2009). Human Rights Trials in Chile during and after the Pinochet Years. *International Journal of Transitional Justice*, 4(1), 67-86.
- Collins, C., Balardini, L. y Burt, J.-M. (2013). Mapping Perpetrator Prosecutions in Latin America. *International Journal of Transitional Justice*, 7(1), 8-28.
- Correa, C. (2011). Reparation programs for mass violations of human rights: lessons from experiences in Argentina, Chile and Perú. En F. Reátegui (ed.), *Transitional Justice: handbook for Latin America* (pp. 441-476). Brasilia: Comisión Brasileira de Amnistía, Ministerio de Justicia.

- De Greiff, P. (2011). Justicia y Reparaciones. En F. Reátegui (ed.), *Justicia Transicional. Manual para América Latina* (pp. 407-440). Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Dutrénit, S. (2012). Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reacciones estatales (México y Uruguay ante los delitos del pasado). *América Latina Hoy*, 61, 79-99.
- Fletcher, L. E., Weinstein, H. M. y Rowen, J. (2009). Context, Timing and the Dynamics of Transitional Justice: A Historical Perspective. *Human Rights Quarterly*, 31, 163-220.
- Gómez Isa, F. (dir.) (2006). *El derecho a la memoria*. Zarautz: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe – Diputación de Guipuzcoa, Alberdania.
- Gutiérrez, M. (2015a). Justicia en tiempos de transición: y después también. *Revista Jurídicas*, 12(1), 9-24.
- Gutiérrez, M. (2015b). Justicia Pos-Transicional en Guatemala: el rol de los jueces en la protección de derechos humanos. *Revista de Ciencia Política*, 35(2), 347-370.
- Hayner, P. (2001). *Unspeakable Truths. Confronting state terror and atrocity*. New York: Routledge.
- Hayner, P. (2011). *Unspeakable Truths. Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge.
- Huneus, A. (2011). Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights. *Cornell International Law Journal*, 44(493), 493-533.
- Kritz, N. (ed.) (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, USA: United States Institute of Peace.
- Laplante, L. (2009). Outlawing Amnesty: The Return of Criminal Justice in Transitional Justice Schemes. *Virginia Journal of International Law*, 49, 8-26.
- Martínez Barahona, E., Gutiérrez Salazar, M. L. y Rincón Fonseca, L. (2012). De la Locura a la Esperanza: ¿Nunca Más? Impunity in El Salvador and Guatemala. *América Latina Hoy*, 61, 101-136.
- McAdams, J. (ed.) (1997). *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Méndez, J. E. (2011) Responsabilización por los abusos del pasado. En F. Reátegui (ed.), *Justicia Transicional. Manual para América Latina* (pp. 195-225). Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Informe del Secretario General. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. S/2004/616*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2005). *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, aprobado mediante resolución No. 2005/81. En Comisión Colombiana de Juristas, 2007 (pp. 33-61). Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Olsen, T., Payne, L. y Reiter, A. (2010). *Transitional Justice in Balance: comparing processes, weighing efficacy*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.
- Payne, L., Abrão, P., y Torelly, M. (eds) (2011). *A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Oxford: Oxford University, Latin American Centre.
- Popkin, M. y Nehal, B. (1999). Latin American Amnesties in Comparative Perspective: Can the Past be Buried? *Ethics and International Affairs*, 13, 99-122.
- Popkin, M., y Roht-Arriaza, N. (1995). Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America. *Law and Social Inquiry*, 20(1), 79-116.
- Reátegui, F. (ed.) (2011). *Justicia Transicional. Manual para América Latina*. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Salazar, K., y Antkowiak, T. (2007). *Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America*. Washington, D. C.: Due Process of Law Foundation.
- Sandoval, C. (2008). The Challenge of Impunity in Peru: The Significance of the Inter-American Court of Human Rights. *University of Essex Research Repository*, 5(1), 1-20.
- Sikkink, K., y Booth Walling, C. (2007). The Justice Cascade and the Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, 44(4), 427-445.
- Skaar, E. (2011). *Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violations, Politics, and Prosecution*. New York: Palgrave Macmillan.
- Skaar, E., García-Godos, J. y Collins, C. (eds.) (2016). *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability*. New York: Routledge.
- Smulovitz, C. (2012). The past is never dead: accountability and justice for past human rights violations in Argentina. En M. Serrano, y V. Popovsky (eds.), *After Oppression. Transitional Justice in Latin America and Eastern Europe* (pp. 64-85). Tokio: United Nations University Press.

- Uprimny, R. y Lasso, L. M. (2004). Verdad, reparación y justicia en Colombia. En J. E. Borda Medina (ed.), *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fescol, Fundación Social.
- Valencia Villa, H (2010). Justicia Transicional y Acuerdos de paz: hacia una “Lex Pacificatoria”. En C. Faleh Pérez, y C. Villán Duran (dirs.), *Estudios sobre el derecho humano a la paz* (pp.155-166). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Van Zyl, P. (2011). Promoviendo la justicia transicional en sociedades posconflicto. En F. Reátegui (ed.), *Justicia Transicional. Manual para América Latina* (pp. 47-72). Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Zalaquett, J. (1992). The Mathew O. Tobriner Memorial Lecture. Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints. The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations. *Hastings Law Journal*, 43(6), 1425-1438.

# METODOLOGÍAS DE SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA. EL “ARMADO DEL CASO” ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1979)\*

*Lorena Balardini*<sup>(a)</sup>

INFORMATION SYSTEMATIZATION METHODOLOGIES ON HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN ARGENTINA. “BUILDING THE CASE” BEFORE THE INTER-AMERICAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS (1979)

METODOLOGIA DE SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS NA ARGENTINA. A “CONSTRUÇÃO DO CASO” ANTE A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (1979)

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2017

Fecha de aprobación: 11 de diciembre de 2017

## Sugerencia de citación:

Balardini, L. (2018). Metodologías de sistematización de información sobre violaciones a los derechos humanos en Argentina. El “armado del caso” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Razón Crítica*, 4, 45-74, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1282>

---

\* El presente artículo surge a partir de la tesis titulada “Estrategias de producción de información de las organizaciones de derechos humanos en Argentina. Los usos de la sistematización y la estadística en la búsqueda de verdad y justicia”, presentada para obtener el título de magíster en Investigación en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires.

(a) Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora de la Facultad de Derecho e integrante del Grupo de investigación de derechos sociales y políticas públicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. [lbaldini@derecho.uba.ar](mailto:lbaldini@derecho.uba.ar)

## RESUMEN

Este trabajo presenta los hallazgos de una investigación que analizó la sistematización de información como estrategia de las organizaciones de derechos humanos en Argentina, en el marco de su lucha en pos de la verdad y la justicia por los crímenes de la última dictadura militar (1976-1983). La investigación sostiene que la sistematización de información ha sido una de las estrategias menos analizadas y, en general, es caracterizada como “artesanal” sin tomar en cuenta sus métodos, reglas estructurantes y lógicas.

El análisis teórico se centró en el ámbito particular en el que se desarrolló la lucha de estas organizaciones, la “arena legal” o el “campo jurídico”, y mostró que han sido sus reglas las que estructuraron las estrategias de sistematización. Esto permitió conceptualizar el “hecho represivo” y darle la forma específica que requería para poderlo convertir en un caso judicial.

La investigación presenta un abordaje cualitativo a partir del análisis de material de archivo y de entrevistas en profundidad a informantes clave. En este artículo se aborda una estrategia particular: la producción de patrones represivos a partir de denuncias de desaparición en el marco de la visita a Argentina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1979.

---

**PALABRAS CLAVE:** sistematización, estrategia, campo jurídico, organizaciones de derechos humanos, Argentina.

## ABSTRACT

This article presents the findings of a research that analysed the systematization of information as a strategy developed by Human Rights Organizations in Argentina within a framework to promote and fight for accountability for the human rights violations committed during the country's last period of dictatorial military rule (1976–1983). The research argues that the systematization of information has been an under-studied HRO strategy and that it has been generally characterized as “handmade” without considering its methods, structuring rules and inner logics. The theoretical framework of this research focused on the particular sphere in which the struggle of the HRO's developed, the “legal arena” or “juridical field”, and it showed that the HRO's rules have been the ones that structured the systematization efforts. This enabled the conceptualization of the “repressive fact” and the specific shaping that it required to become a juridical case. The research presents a qualitative approach from archival and detailed interviews with key-informants. This article focuses on a particular strategy: the production of repressive patters from detainee disappearance claims within the framework of the Inter-American Commission of Human Rights' visit to Argentina in 1979.

---

**KEY WORDS:** systematization, strategy, juridical field, Human Rights Organizations, Argentina.

## RESUMO

Este trabalho apresenta descobrimentos de uma pesquisa em que se analisou a sistematização da informação como estratégia das organizações de direitos humanos na Argentina, no contexto de sua luta em prol da verdade e da justiça pelos crimes da última ditadura militar (1976-1983). A pesquisa sustém que a sistematização da informação é uma das estratégias menos analisadas, geralmente caracterizadas como “artesanal”, sem levar em conta seus métodos, regras estruturais e lógicas. A análise teórica centrou-se no âmbito particular em que se desenvolveu a luta dessas organizações, a “arena legal” ou “o campo jurídico”, e mostrou que suas regras estruturaram as estratégias de sistematização. Isso possibilitou conceituar o “ato repressivo” e dar-lhe a forma específica que requeria para convertê-lo num caso judicial. A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa a partir da análise de material de arquivo e de entrevistas em profundidade a informantes-chave. O artigo trata de uma estratégia particular: a produção de padrões repressivos a partir de denúncias de desaparecimento no contexto da visita à Argentina da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1979.

---

**PALAVRAS CHAVE:** sistematização, estratégia, campo jurídico, organizações de direitos humanos, Argentina.

## INTRODUCCIÓN

---

La investigación que inspira este artículo propuso analizar la sistematización de información en materia de violaciones a los derechos humanos, considerándola una estrategia que contribuye a producir “verdad” sobre los hechos aún en pleno contexto de represión, a la vez que habilita la denuncia y el litigio de casos en los periodos de transición<sup>1</sup> cuando se despliegan toda una serie de mecanismos para investigar, esclarecer, sancionar y reparar dichas violaciones.

El marco analítico que se ha delineado, con el propósito de entender los procesos de cambio que se dan en el marco de las transiciones, es el de la justicia transicional (Collins, 2010, p. 7) y refiere a un campo de actividad que alude a las formas en las cuales las sociedades lidian con el reconocimiento de graves crímenes cometidos en el pasado reciente a partir de respuestas legales (Teitel, 2003). En relación con esto, se sostiene que es necesario enfrentar y superar un legado de violaciones a los derechos humanos y que este proceso es parte integral de dicho concepto (Zalaquett, 2010).<sup>2</sup>

---

1 El término transición se refiere al periodo en el que una sociedad determinada se encuentra enfrentando cambios políticos producto del fin de un régimen autoritario, guerra o conflicto armado. Según Portantiero, una transición no es un acto único, sino un proceso extendido en el tiempo, cuya primera fase es el inicio de la descomposición del régimen autoritario, la segunda es la instalación de un régimen político democrático y continúa en una tercera: la consolidación del nuevo régimen en el marco de un clima de tensiones (Portantiero, 1987b, pp. 262-263). En el caso argentino, las transiciones han sido de un régimen autoritario o dictadura hacia un gobierno constitucional y democráticamente electo (Nino, 1998, pp. 169-170).

2 Véanse también otros autores clásicos de la temática, como O'Donnell, Schmitter, y Whitehead (1986), O'Donnell y Schmitter (1986), Krutz (1995), Cohen (1997), Orentlicher (1991), Elster (2006) y Hayner (2011), entre otros.

Este abordaje de los procesos de cambio político consta de numerosos estudios por país y por región, y en el caso argentino ha sido ampliamente abordado en este sentido.<sup>3</sup> No obstante, aunque la construcción del *dato* sobre las violaciones a los derechos humanos ha sido clave en el marco de estos procesos, en tanto la producción de información sistematizada parece *a priori* un elemento central de los mecanismos que allí se despliegan, la revisión del estado del arte reveló que existen pocas producciones sobre las metodologías implementadas o la forma en la que estas se fueron adaptando a los objetivos de lucha de los actores involucrados.

Esta investigación buscó, entonces, reconstruir la sistematización de información como estrategia de algunas de las principales organizaciones de derechos humanos argentinas (en adelante, ODH), destacar su impronta metodológica, desnaturalizarla y levantar el velo de “lo obvio” sobre sus formas de producción. Su objetivo principal fue analizar la importancia y el peso específico que tuvo en la lucha de estas organizaciones por la verdad y la justicia sobre los crímenes cometidos durante la última dictadura militar en el país (1976-1983). Por otra parte, se propuso constituir un aporte a la pregunta, *más amplia*, sobre el lugar que la sistematización y medición tienen en el marco del esclarecimiento, la investigación y la sanción de las violaciones a los derechos humanos, en el caso argentino y en el resto de los países que han sufrido contextos de dictaduras o conflictos armados, como aporte a las producciones teóricas de la llamada justicia transicional y la lucha por la rendición de cuentas (*accountability*; Sikkink, 2011, 2012; Collins, 2010, 2012).

De esta manera fueron analizadas las prácticas de sistematización de información desplegadas por estas organizaciones. El abordaje se realizó a través de técnicas cualitativas, entrevistas en profundidad a informantes clave y

---

<sup>3</sup> En Argentina sobre todo, existe una amplia producción en relación a la construcción de la memoria histórica (Jelin, 1995, 2002a y 2002b, entre otros) respecto de la transición a la democracia y sus implicaciones políticas, económicas e históricas (Nun, 1987; Portantiero, 1987a y 1987b), así como trabajos que analizan los mecanismos transicionales implementados desde diferentes disciplinas como el derecho, la comunicación, la sociología y la antropología, entre ellos: Smulovitz (2012), Guembe (2006); sobre reparaciones, Crenzel (2008) y Feld (2007); sobre la Comisión Nacional de la verdad (CONADEP), Nino (1998) y Malamud Goti (2000); sobre el plan de justicia retributiva de Raúl Alfonsín y Careaga (2010), y CELS (2011) sobre la nueva ola de justicia penal.

revisión de material de archivo de las ODH y de instituciones estatales. En algunos casos, fueron analizadas también fuentes secundarias cuantitativas (principalmente bases de datos y sus productos) elaboradas por los distintos informantes clave de la investigación.

Respecto de los supuestos teóricos que fundaron el análisis, se consideró la sistematización como una *estrategia*, como una “secuencia de acciones ordenadas y orientadas” (Bourdieu, 2007, pp. 105) que se adaptan a las condiciones objetivas de un determinado escenario o contexto y permiten encarar las situaciones imprevistas que se producen. La estrategia supone una intervención permanente de los actores para adaptarse a situaciones variadas “del juego” de la vida social. Ahora bien, un elemento central de esta investigación es que esta intervención tiene los límites que el juego impone (Bourdieu, 2000, p. 70).

Las estrategias buscan adaptar las prácticas a las reglas que estructuran el campo o arena específica de acción, ubicando como marco regulatorio de la estrategia de producción de esta información sistematizada a las nociones de “campo jurídico” (Bourdieu, 1987) y “cultura legal” (Friedman y Perdomo, 2003). La investigación analiza la influencia de las reglas de este campo o ámbito de acción y la forma en la que estructuró las estrategias de sistematización de información de las organizaciones, partiendo del supuesto de que el objetivo de obtener justicia por las graves violaciones a los derechos humanos, bajo las reglas del campo, implicó diseñar estrategias acordes a la producción de “prueba de los crímenes”: incluso cuando la vía legal estaba habilitada pero limitada (durante la dictadura), el campo jurídico delineó formas de sistematizar la información y lograr “probar” la existencia de graves violaciones a los derechos humanos en la esfera regional e internacional.

Para dar cuenta de este punto en particular, este artículo retoma uno de los casos analizados en la tesis mencionada. La investigación reveló que se trata de la experiencia que da inicio a las estrategias de sistematización: la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –en adelante CIDH– a Argentina en 1979. La información producida por las ODH nacionales como preparación de esta visita constituyó el primer esfuerzo de pasar de la documentación y acopio de material sobre el

accionar de la dictadura a la sistematización de esa información para la identificación de patrones represivos a partir de los testimonios.

## **I. La “fuerza de la ley”: la arena legal como ámbito de acción de las organizaciones**

Analizar las estrategias de sistematización de información de las ODH requiere una definición del marco regulatorio en el cual se despliegan las acciones de lucha e incidencia a favor de la verdad y la justicia por las violaciones a los derechos humanos. Para analizar ese marco, esta investigación retoma los conceptos de campo jurídico y cultura legal, que tienen una importancia destacable para el caso argentino.

En primer lugar, Pierre Bourdieu acuñó la noción de “campo” como un área de actividades o prácticas estructuradas y socialmente delineadas que se ajusta al contexto de actuación de las organizaciones. En este caso, también son prácticas disciplinaria y profesionalmente definidas.

El campo jurídico es un espacio de competencia por el monopolio del derecho a determinar la ley. Dentro de este campo ocurre una confrontación entre actores que poseen herramientas técnicas que son inevitablemente sociales, y que consisten, esencialmente, en la capacidad socialmente reconocida de interpretar un corpus de textos, santificando la correcta o legitimada visión del mundo social. (1987, p. 817)

Para unirse al juego, aceptando la ley como resolución del conflicto, es tácita la adopción de un modo determinado de expresión y discusión que implica reconocer los requerimientos específicos de la construcción jurídica del asunto. (Bourdieu, 1987, p. 817).

Lo anterior es clave para el análisis de esta investigación: para que el reclamo de las ODH sea legítimo debe adaptarse a las reglas del campo jurídico. Al transformarlas al lenguaje técnico-jurídico, las denuncias por las graves violaciones a los derechos humanos dejan de ser algo del mundo de lo privado para transformarse en un problema social y jurídicamente legitimado. En relación con

este aspecto central del accionar de las organizaciones analizadas, esta investigación se centra en cómo esta impronta permeó en las metodologías de sistematización de información implementadas para convertir la información relevada en un medio de prueba de un crimen.

Laurence Friedman y Rogelio Perdomo (2003) consideran a la cultura legal como el “conjunto de actitudes, ideas expectativas y valores de las personas acerca de su sistema legal, sus instituciones legales y sus normas” (p. 2). Estos autores distinguen entre una cultura interna y otra externa: la primera refiere a normas, actitudes y prácticas de los abogados y los juristas, mientras que la externa corresponde a las percepciones más amplias de la sociedad. Esta distinción es clave para esta investigación, en tanto varias de las ODH fueron integradas por profesionales del campo jurídico y su adscripción a la cultura legal interna ha tenido una influencia importante a la hora de delinear las acciones de las organizaciones.<sup>4</sup> Visto esto, el foco será ver cómo la influencia de las reglas del campo permeó y estructuró las luchas de las organizaciones, dentro y fuera, y cómo “la cultura legal” delineó sus estrategias, entre ellas la producción de información.

Por otra parte, un término que se ajusta al lugar que el campo jurídico tiene en la lucha de las organizaciones es claramente el de la “fuerza de la ley”. Esa fuerza es “casi una atracción magnética” hacia un campo en el que las decisiones judiciales hacen que las cosas sean verdad, “sólo con decir las” (Bourdieu, 1987, p. 819). Experimentar esta fuerza para las ODH implicó aceptar las reglas de la normativa y la jurisprudencia en las que se fundan y estructuran las decisiones judiciales. Para sumar a este argumento, es interesante la postura de Clifford Geertz, quien sostiene que la ley representa una forma de conceptualizar y articular nuestra idea de mundo social, a la vez que alienta una noción de “un orden racional basado en estándares universales” (1983, p. 234). Es así que, bajo las reglas del campo, las ODH, diseñaron formas de sistematización de información acordes a los requerimientos para la producción de pruebas.

---

4 Para un desarrollo del rol de los profesionales del derecho en las organizaciones, véase Vecchioli, 2006.

En esta lucha, además, el poder judicial representa la visión soberana del Estado. Aquí aparece la idea de la frecuente valoración del proceso judicial como un espacio regulador de las controversias en una arena de una aparente transparencia e imparcialidad. El “escenario del juicio” impone a las partes expresarse y explicarse de un modo público. Así lo ha destacado Rosanvallon (2011):

El juicio impone en primer lugar la presencia organizada de un contradictor, así como un sometimiento a una investigación coactiva, la obligación de seguir un procedimiento que no se controla. [...] por eso la retórica judicial permite un examen de la responsabilidad más metódica y más transparente. (227)

El proceso de racionalización le otorga a la decisión la eficacia simbólica de toda acción que, asumiendo que uno ignora su arbitrariedad, es reconocida como legítima. (Bourdieu, 1987, p. 828). Desde esta mirada, la sentencia tiene una influencia social y entraña consecuencias de peso y gravedad (Rosanvallon, 2011, p. 227). Esto es lo que se ha llamado “el efecto de nombrar”: la conversión de un daño no percibido en uno que lo es, que es nombrado y atribuido. Al respecto dirá Paul Ricoeur (1995):

El juicio procede de la conjunción del entendimiento y la voluntad: el entendimiento que considera lo verdadero y lo falso, la voluntad que decide. Hemos alcanzado así el sentido fuerte del término juzgar: no solamente opinar, estimar, tener por cierto, sino, en última instancia, tomar posición. (p. 186)

La sistematización fue la estrategia para construir el hecho represivo y darle la forma específica que las reglas del campo jurídico establecen para luego, una vez finalizada la dictadura, poder convertirlo en un caso judicial. Expuesta públicamente, esta lógica tuvo la capacidad de ordenar el pasado, dar verosimilitud y dejar fuera de toda sospecha el relato de los testigos, constituyéndose en un efectivo mecanismo para el juicio histórico y político del régimen dictatorial (Acuña y Smulovitz, 1995, p. 58).

En este artículo, se aborda una experiencia preliminar a la posibilidad de juzgar estos hechos con el retorno de la democracia al país. Colocándonos en un momento inmediatamente anterior,

y siguiendo a Jelin (1995, pp. 118-119), toda demanda de justicia requiere primero que se tenga conciencia de la *dimensión de un daño* para saber cuál es la medida del esfuerzo a realizar para repararlo. Durante el momento mismo de la dictadura, mientras proliferaban los crímenes, existía la dificultad de dimensionar este daño, así como diversos obstáculos para atribuir a un grupo, institución o persona la responsabilidad respecto de las desapariciones. Lo que podía decirse, en principio, es que “algo” había ocurrido. Una de las primeras tareas de las ODH fue establecer, con algún grado de certeza, qué fue lo que ocurrió, reconocerlo y darle entidad de “caso”. Como se verá en el apartado siguiente, la sistematización de la enorme cantidad de información que se había acumulado fue la vía para ese dimensionamiento.

## II. Reconocer el crimen: sistematización de testimonios en el marco de la visita *in loco* de la CIDH<sup>5</sup>

La investigación reveló que esta estrategia, implementada durante la dictadura, inaugura el uso de metodologías de sistematización de información por parte de las ODH en Argentina, metodologías que continuarían desarrollándose una vez retornada la democracia al país. En la estrategia empleada en este artículo, el objetivo central fue constituir los crímenes de la dictadura, en particular la desaparición forzada de personas, como un “problema jurídico” que pudiera ser objeto de un debate reglado. Para ello, fue necesario producir datos que dieran cuenta de tendencias, clasificaciones y patrones delictivos más allá del caso a caso o de la enumeración de miles de nombres, cuestiones que habían contribuido con anterioridad a vislumbrar la masividad de los crímenes, como se verá en los antecedentes de la estrategia aquí analizada. Esta información, dado el peligro del contexto, únicamente podría

---

<sup>5</sup> La organización de la visita fue en sí misma una estrategia de las organizaciones e implicó un fuerte trabajo de incidencia transnacional (Keck y Sikkink, 1998). Aquí no será abordada la estrategia en su conjunto, sino el contexto y las motivaciones políticas para la organización de la visita centradas en las estrategias de información utilizadas y las metodologías implementadas.

ser difundida en el exterior: la visita de la CIDH fue el primer espacio en el que se pudo presentar esta construcción del crimen, pública y masivamente, en el marco de la estrategia transnacional de visibilización y denuncia de las violaciones a los derechos humanos que la dictadura estaba cometiendo.

Es importante puntualizar, para el análisis de las prácticas de las ODH argentinas –en especial la que aquí se aborda en detalle, la producción de información sistematizada–, su vinculación con diversos actores internacionales durante la última dictadura. Brysk (1994, p. 13) argumenta que estos vínculos internacionales ayudaron a proteger al movimiento y a difundir su mensaje. Esta autora sostiene que la relevancia de la lucha de las ODH argentinas se puso en juego, dado el contexto autoritario adverso, primero externamente.<sup>6</sup> Es a través de estas redes de incidencia que las ODH logran que la CIDH visite Argentina: Las visitas *in loco* eran misiones en las que una delegación de la Comisión se constituía en un país determinado para observar la situación general de los derechos humanos o para investigar algún hecho particular.<sup>7</sup> Tras este tipo de visita, el organismo publicaba informes que eran presentados en las sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA).<sup>8</sup>

La CIDH comenzó a interesarse en el caso argentino hacia fines de 1977, gracias a gestiones de miembros de ODH

---

6 Desde el primer año de la dictadura, organizaciones internacionales produjeron –a partir de los flujos de información que llegaban desde las organizaciones locales– documentos sobre la situación de los derechos humanos en el país. En noviembre de 1976, Amnistía Internacional visitó la Argentina luego de recibir centenares de denuncias y elaboró un informe a partir de la información recibida con anterioridad y la colectada durante la visita en el que denunciaba el crecimiento de los asesinatos políticos luego del golpe. El segundo informe de una organización internacional fue el publicado por la Comisión Argentina de Derechos Humanos (CADHU) en 1977. La denuncia internacional sobre la situación en Argentina había creado las condiciones para que en 1979 arribaran varias misiones de observación. En abril, lo hizo un grupo de juristas norteamericanos, jueces y abogados nucleados en la Asociación de Abogados de la ciudad de Nueva York y en el Comité de Abogados por los Derechos Humanos.

7 Véase [www.oas.org/es/cidh/actividades](http://www.oas.org/es/cidh/actividades)

8 La Convención Americana sobre Derechos Humanos estableció que dos organismos debían supervisar su cumplimiento: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1959, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), creada por la Convención y vigente desde 1978. De acuerdo a Cecilia MacDowell Santos, como las organizaciones solo pueden presentar peticiones ante la CIDH, el activismo legal transnacional se ha comprometido con ese organismo. Si bien la CIDH puede recibir denuncias individuales y organizar investigaciones *in loco*, no es un organismo jurídico y no toma decisiones judiciales vinculantes (MacDowell Santos, 2007).

argentinos. Para 1978 ya contaban con miles de denuncias; sin embargo, una visita *in loco* permitiría un impacto mayor ante la comunidad internacional.<sup>9</sup>

### A. *Los antecedentes*

Los esfuerzos iniciales de las organizaciones respondían a una metodología de acopio y enumeración por medio de listas con miles de nombres que publicaban como solicitadas en los periódicos. Otro recurso había sido la presentación de *habeas corpus* colectivos para obtener pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia sobre las desapariciones. Estas iniciativas tampoco contaron con una sistematización de los casos presentados, sino más bien con una enumeración de hechos delictivos.

En un documento elaborado por las ODH en 1985 se expone esta idea de “salto cualitativo” entre las formas de producción de información en los inicios de la dictadura y la etapa de sistematización posterior.<sup>10</sup> El documento da cuenta de una primera etapa de la lucha –años 1976 y 1977– en la que se organizaron y vieron la necesidad de asentar en forma escrita la denuncia que relataba el familiar cuando se acercaba. Esa primera denuncia era considerada de carácter “elemental”, pues se limitaba a recabar los datos personales de la víctima y los referentes a la desaparición. Esto es lo que Emilio Crenzel llama “una creciente homogeneidad en el modo de denunciar las desapariciones” (2008, pp. 44-46).

A partir del acceso a los archivos de las organizaciones, se han podido rastrear las fichas de denuncia utilizadas por distintas ODH. Estas fichas tenían en común una serie de datos básicos sobre la víctima (apellido, nombre, nacionalidad, estado civil, fecha de nacimiento, documento de identidad, profesión/ocupación, dirección), del hecho (fecha y lugar de desaparición, descripción de las circunstancias del hecho), de los trámites realizados a raíz de la desaparición y, finalmente, los datos del denunciante y su vínculo con la víctima.

<sup>9</sup> “Memoria Abierta, Testimonio de Tom Farer”, comisionado de la CIDH que participó de la visita *in loco* a Argentina (2010, pp. 55-56).

<sup>10</sup> Documento “Investigaciones de las organizaciones de derechos humanos. Incorporación de la tecnología”. Fecha: febrero de 1985. Archivo Histórico del Centro Estudios Legales y Sociales (CELS).

De acuerdo a lo expresado por Crenzel (2008, p. 46), el tipo de información producida por las ODH comenzó a estandarizarse entre los organismos a través de su participación en estas redes transnacionales. Dice el autor que “estas organizaciones proveyeron a los denunciantes locales modelos de formularios para tomar y ejercer las denuncias y clasificar a los desaparecidos”. Los procedimientos de estas organizaciones marcaban que “no bastaba un testimonio o una denuncia, hacía falta un trabajo de documentación concreto, sistemático y un contacto permanente, no esporádico, con esas instituciones para conseguir llamar su atención sobre las graves violaciones a los derechos humanos que se estaban ejecutando en la Argentina” (Comisión Provincial por la Memoria, Dossier 4, s. f.).

No obstante, algunos miembros de las ODH entrevistados destacan la condición “profesional” de “abogados” de las organizaciones de derechos humanos para su realización:

Bueno, allí estaban las denuncias que tenían como un protocolo común: era un cuestionario y se pedían todos esos mismos datos. Ese cuestionario lo hicieron en la APDH [...] Yo supongo que el formulario este se hizo en la Comisión de Juristas, de abogados, de la APDH, porque eran todos datos que, por ejemplo, servían para presentar los *habeas corpus*, se procuraba conseguir los mismos datos de cada denuncia. Había una relación entre esos formularios y lo que ellos [los abogados de APDH] querían conseguir a partir de los *habeas corpus*. (Entrevista a Noemí Labrune, 29 de enero de 2014)<sup>11</sup>

En realidad, esto venía de reuniones que tenían los abogados y que nos bajaban la línea. Ellos decían “ahora vamos a hacerlo de este modo”, los formularios, de qué manera. (Entrevista a Bella Frizman, 12 de noviembre de 2014)<sup>12</sup>

11 Presidenta de APDH Neuquén y fundadora del CELS. Realizada telefónicamente desde Buenos Aires (Noemí reside en Neuquén). Es la única sobreviviente del grupo que elaboró el informe producido en el marco de la visita de la CIDH.

12 Vicepresidenta de APDH nacional. Realizada en Buenos Aires. Se trata de una integrante histórica de la organización y una de las primeras en trabajar con la sistematización de testimonios y denuncias.

Para esta investigación, dicha descripción fáctica y estandarizada de los hechos fue el puntapié inicial de la estrategia de la puesta del crimen en lo público, y de traducir los hechos a una clave que enmarque los relatos en *hechos represivos*, a partir de las exigencias del campo jurídico.

## **B. El trabajo en el marco de la visita: la primera sistematización**

Sobre cómo comenzaba a usarse la sistematización como estrategia, superando el armado de listados de nombres, es clave un informe del Batallón de Inteligencia 601 de marzo de 1979, referido a un viaje de Emilio Mignone – miembro de Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y posterior fundador del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)– a Washington para reunirse con miembros de la OEA. El documento remite a la información presentada por Mignone a la entidad:

Sobre la organización de la nutrida y documentada información referida a transgresiones que realizan autoridades de nuestro país que hay en la Asamblea, la labor se viene centrando en la recopilación de antecedentes, sobre personas detenidas, secuestradas, desaparecidas, que han sido objeto de apremios, por las propias víctimas o sus familiares y son instrumentalizados en actas ante escribano público, con lo que adquieren valor testimonial. En dichos documentos *no sólo consignan los nombres de los damnificados, sino además todas las circunstancias que rodean el episodio, poniendo especial énfasis en detalles que puedan tener alguna significación, marcas, modelos, color y patente de vehículos intervinientes, uniformes de personal interviniente, nombres que pudieran haberse oído y/o proporcionado de dicho personal, identificación de lugares de detención, nombres de personal que haya atendido a posteriori los reclamos de familiares de las víctimas, expresiones por ellos vertidas. Presentando este material ante la OEA, con esta modalidad, se espera dar valor testimonial que supere lo que se ha hecho hasta ahora, es decir la presentación de listas de*

nombres que tienen menos fuerza o son desvirtuadas por las autoridades. (Citado en Basualdo, 2011, p. 69)<sup>13</sup>

La incidencia sobre la CIDH, en el marco de las estrategias transnacionales de las ODH, tenía por objetivo presionar al gobierno militar para exigir respuestas, y, si no fuera posible torcer el rumbo de la represión, al menos exponerlo internacionalmente a través de las denuncias de violaciones a los derechos humanos. En ese marco, las ODH se propusieron trabajar con la información recibida en los distintos organismos y fueron desarrollando una serie de tareas para influir en la visita. La APDH elaboró, a partir de información en su archivo y de otras organizaciones, un listado unificado de desaparecidos que constaba de 5581 nombres, que constaba de apellido y nombre, edad, DNI, ocupación y lugar y fecha de la desaparición. Por otra parte, hacia mediados de 1979, parte de los integrantes de la APDH, que luego formarían el CELS, comenzaron el primer trabajo amplio de sistematización de información, inaugural de las estrategias que vendrían después. El equipo técnico lo lideraron Augusto Conte MacDonell y Noemí Fiorito de Labrune, quienes conformaron un grupo que también integraron otros miembros de APDH, para identificar y sistematizar casos para el informe que sería presentado a la CIDH en el marco de su visita. Un grupo “de doble pertenencia”, según Labrune:

Se empezó a pensar que era necesario darle a la OEA un material ya medio orientado. Era muy importante que vinieran y bueno, todo el mundo conoce cómo son los juristas internacionales. Entonces, estábamos todos nosotros en la APDH Nacional (Mignone, Conte, Pasic, Galetti, y yo) y fue la APDH Nacional la que tenía el mejor archivo de las denuncias, porque desde el '76 estaba tomándolas. En cuanto a la sistematización, bueno: en ese tiempo no se había hecho digitalmente, digamos, no era “por informática”. (Entrevista a Noemí Labrune, 29 de enero de 2014)

---

<sup>13</sup> Documentos desclasificados DIPBA, 13227, Mensaje Nro. 07013 26/03/1979. El resaltado es propio.

### ***C. La identificación de patrones como delimitación del hecho represivo***

Entre finales de 1978 y mediados de 1979, este equipo de la APDH/CELS trabajó en la sistematización de alrededor de 300 testimonios de los más de 5000 recabados por las organizaciones, pues entendió que solo una fracción podría ser tratada por la CIDH. Los elegidos representaban:

1. Aquellos que constaran del mayor número de pruebas, tanto documentales como testimoniales, para acreditar la forma y característica de los hechos: participación de fuerzas armadas o de seguridad, el secuestro, la tortura y la desaparición como método privilegiado de represión.
2. Situaciones a partir de las cuales se pudiera hacer una presentación de conjunto, pasando del caso individual a la caracterización de una situación de violaciones a los derechos humanos de carácter estructural.

En palabras de Noemí Labrune:

Estaba todo ese archivo de la APDH, y todo este grupo pensábamos que las denuncias “en bruto”, corrían el riesgo de que los juristas de la OEA no le dieran la interpretación real. Nosotros queríamos una cosa más significativa, entonces pensamos que había que agruparlas, interpretarlas, hacer circuito [...] porque si se presentaba que la persona estaba “desaparecida”, era una cosa; pero si se presentaba ya con una interpretación, sistematizando que eran primero detenidos, podíamos tener mejores resultados. (Entrevista a Noemí Labrune, 29 de enero de 2014)

A partir de esa selección, el equipo trabajó en un doble nivel:

i) Sistematización de los testimonios

Las denuncias y testimonios recabados tenían la ventaja de responder a una cierta estandarización, a un “protocolo común”, según Noemí Labrune. Como vimos, las diferentes ODH habían adoptado para la época un formulario relativamente estandarizado de denuncia que variaba en mínimos detalles.

De los campos o ítems que contenían las fichas de denuncia, se seleccionaron los siguientes para esta primera tarea de sistematización:<sup>14</sup>

- Dentro de esta dimensión se consignaban variables identificatorias y clasificatorias. Entre ellas nombre, apellido, edad, número de documento, dirección y profesión.
- Hechos. Aquí se relataban las circunstancias del secuestro, fecha, hora, lugar. Si había testigos (vecinos, familiares, compañeros de trabajo). Se caracterizaban los operativos, se describía el accionar del personal interviniente.

Algunos ejemplos de cómo se estructuraban estos relatos:

El 11/08/1976, aproximadamente a las 3:30 horas, se produjo un operativo en nuestro domicilio, el que fue allanado, procediéndose a la detención de nuestros dos hijos. Intervinieron varias decenas de personas, parte de ellas con uniforme militar. En la esquina estaban apostados dos camiones que por sus características pertenecían al Ejército [...] Alrededor de 6 personas acompañadas por el portero subieron a nuestro departamento y entraron al mismo aplicando dinamita en la puerta de servicio [...] Luego de revisar intensamente el departamento se llevaron detenidos a nuestros hijos. Fueron testigos de estos hechos, además de varios vecinos, el portero JLC y el Dr. NG y su esposa EG, quienes habitan el departamento del tercer hacer algunas consideraciones se encontraban en el nuestro. (Testimonio de fecha 4 de mayo de 1979. Archivo Histórico del CELS, serie “Visita CIDH”. Los nombres de las personas mencionadas en el testimonio fueron reemplazados por sus iniciales para preservar su identidad).

El día 21/12/1976 se produjo un allanamiento en el domicilio de la pareja de esposos afectados, aproximadamente a las 23 horas.

---

<sup>14</sup> La descripción de las distintas dimensiones y variables a partir de las cuales fueron sistematizados los testimonios en ocasión de la visita de la CIDH han sido identificadas a partir de la revisión de 211 testimonios que pertenecen a la serie “Visita CIDH” del Archivo Histórico del CELS.

Fue un operativo muy amplio en el que participó un alto número de personas. La manzana fue rodeada y miembros del grupo se apostaron en las casas de enfrente y en los techos vecinos. De acuerdo a la información que nos suministraron los vecinos, luego de penetrar en el domicilio donde se encontraban D. y su hijito de seis meses, permanecieron algún tiempo hasta que llegó nuestro hijo. Ocurrido esto, luego de golpearlos y vendarles los ojos la pareja fue llevada detenida. El hijito fue entregado a una vecina que habita en el mismo edificio. (Testimonio de fecha 2 de junio de 1979. Archivo Histórico del CELS, serie “Visita de la CIDH”)

- Recursos. Aquí se detallaban las gestiones realizadas por los familiares ante la desaparición. En general, se consignaba el juzgado en el que se presentó el recurso de *habeas corpus* y –en todos los casos– la fecha de su rechazo. También se detallaba si existían sumarios (causas) que hubieran tramitado a partir de la denuncia en una comisaría o en el juzgado de turno al momento de los hechos. Se trataba de actuaciones caratuladas como privación ilegítima de la libertad, el tipo penal correspondiente al delito de secuestro (Código penal de la Nación. Libro Segundo, Título V). Por último, se consignaban las gestiones en otras dependencias del Estado, sobre todo del Poder Ejecutivo o de las Fuerzas Armadas.

Como puede verse, la “unidad de registro” identificada por las ODH fue el hecho delictivo perpetrado por las fuerzas armadas o de seguridad (la desaparición) luego de una detención conducida por estos actores. En “Los hechos armados”, Marín sostiene que la búsqueda de patrones tiene la ventaja de aportar “la modelización parcial de gran parte de lo que en la realidad del país sucedía con una complejidad cada vez más significativa” (Marín, 1979, p. 8). El “hecho represivo” como unidad de registro surge a partir de la reunión y sistematización de las denuncias y testimonios de familiares de víctimas.

ii) En la identificación de patrones de ejercicio de la represión, a partir del trabajo de sistematización

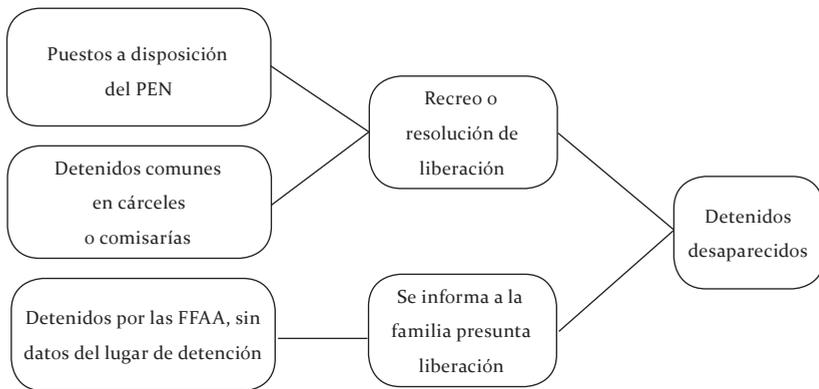
A la sistematización de los datos contenidos en las denuncias recibidas por las organizaciones, se sumaron las “interpretaciones de los hechos” de acuerdo a lo dicho por Labrune. Estas interpretaciones se enunciaron como “Conclusiones” y eran el elemento que incorporó esta tarea de sistematización. Se trataba de un breve análisis de los hechos, ubicándolos en una modalidad o patrón represivo. De los testimonios relevados, las modalidades que identificaron en el análisis fueron:

- Detención seguida de desaparición.
- Intervención de las fuerzas armadas o de seguridad.
- Realización de operativos de gran escala para efectuar las detenciones: en la vía pública, en los domicilios de las víctimas, en los lugares de trabajo. De madrugada o a pleno día.
- Realización de operativos coordinados, en diferentes lugares y con un lapso de tiempo breve, con el propósito de secuestrar personas de la misma familia o con algún vínculo. Énfasis en los secuestros que afectaron familias enteras.
- Foco en los secuestros de personas jóvenes, algunos de ellos mientras se encontraban realizando el servicio militar obligatorio.

A partir de estas conclusiones, elaboraron un informe en el que se le presentó a la CIDH un diagnóstico de la violación de los derechos humanos en el país a partir de los patrones establecidos en la investigación.

Primero se hicieron los temas: “familias perseguidas”, “bebés nacidos en cautiverio”, “conscriptos”, “menores de 18 años”, etc. Se hicieron todos esos grupos que, después, en el informe de la OEA se toman tal cual. Entonces, revisamos todos los testimonios que habíamos conseguido, los agrupamos en estos títulos y tomamos los más significativos para hacer un análisis. (Entrevista a Noemí Labrune, 29 de enero de 2014)

En los archivos de la APDH y el CELS existe un borrador de aquel informe, pero no la versión presentada a la CIDH.<sup>15</sup> El borrador admite algunas de las cuestiones mencionadas por Labrune. En principio, el informe se estructuró a partir de la noción de “detenido-desaparecido”, identificándolo como fenómeno central del accionar represivo. De la noción de desaparición se desprenden los patrones o características de la represión, subsidiarios a esta, reseñados por Labrune en la entrevista. Algunos de ellos se encuentran aquí esquematizados en una serie de gráficos de elaboración propia, a partir de los datos presentados en el informe. La primera dimensión de la desaparición abordada remite a las formas en las que se encontraban detenidas las personas antes de que se produzca la desaparición. El gráfico siguiente ilustra las tres modalidades identificadas en el informe a partir de 42 casos relevados.



**Gráfico 1.** Modalidades de detención previas a la desaparición (sin fecha)

*Fuente:* elaboración propia a partir del informe “Datos referentes a la situación de los derechos humanos en Argentina”. Archivo Histórico del CELS, serie “Visita CIDH”.

Nota: El informe no aclara si se trata de totales nacionales o provinciales. Tampoco aclara el rango de fechas de los casos incluidos. Para ubicarlos temporalmente, se pueden tomar las fechas extremas del archivo de la APDH (1975) y realizar un corte en 1979, fecha de la realización del informe. Sin embargo, esto es estimativo.

<sup>15</sup> Borrador de informe “Datos referentes a la situación de los derechos humanos en Argentina”. Archivo Histórico del CELS, serie “Visita CIDH”. Sin fecha.

La segunda dimensión se construye por medio de una tipología de detenidos-desaparecidos a partir de los patrones detectados en los testimonios recabados por las organizaciones. Al analizar los tipos propuestos, se verá que en su elección primó el recuento los aspectos más perversos de la represión ilegal: la desaparición de adolescentes y de mujeres embarazadas y el ataque y disolución de familias enteras. Asimismo, a través de un análisis comprensivo de la desaparición de soldados conscriptos, se pretendía destacar que las fuerzas armadas identificaban blancos incluso entre aquellas personas que se encontraban en bandera y bajo su responsabilidad.

La identificación de la forma en que operaba el plan criminal de la dictadura permitiría “desentrañar y conocer su estructuración interna como proceso, con la idea de que su reconocimiento incidiera en su transformación” (Marín, 1979, p. 9). Así, del universo de detenidos-desaparecidos, el informe destaca como patrones represivos los ataques a grupos determinados:

#### 1. Jóvenes, menores de 18 años:

Se destaca la detención y posterior desaparición de estudiantes de nivel secundario, siendo secuestrados en sus casas o en la vía pública. El informe sostiene que la mayoría de estas detenciones sucedió en el año 1976 y que se cuenta con 98 casos documentados.

#### 2. Conscriptos:

Se trata de hombres jóvenes, de entre 18 y 20 años, incorporados a las Fuerzas Armadas para realizar el servicio militar obligatorio. Respecto de los modos en los que suceden estas desapariciones, destacan:

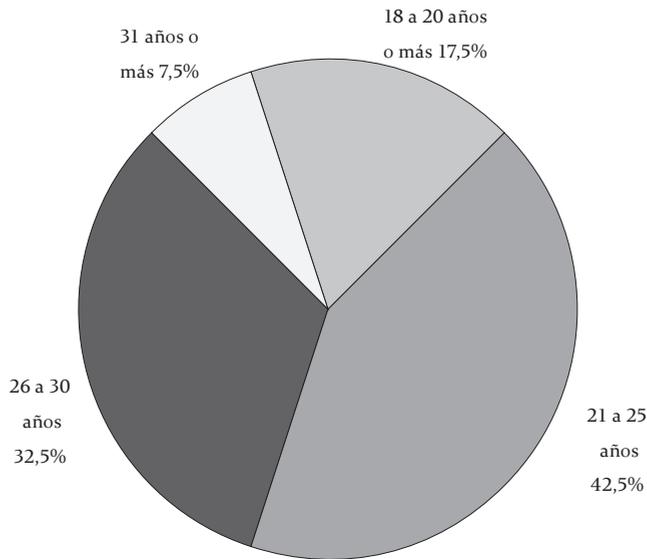
- a) Son enviados a una “misión” por sus superiores, y no vuelven;
- b) Mientras se encontraban en sus puestos, dejan sus obligaciones y no regresan;
- c) Se encontraban cumpliendo arresto en un calabozo, del que escapan sin ser vistos.

El informe menciona 56 casos en los que se cumple una u otra condición.

### 3. Mujeres embarazadas:

El informe presenta un análisis cuantitativo a partir de 62 casos de mujeres detenidas-desaparecidas mientras se encontraban atravesando un embarazo.

Noemí Labruno en su entrevista aclaró que las estadísticas las sacaban “contando con el dedito, pasando los testimonios”, por tratarse de un trabajo de sistematización previo a la computarización.



**Gráfico 2.** Mujeres detenidas-desaparecidas mientras se encontraban embarazadas, según intervalo de edad, en porcentaje (sin fecha)

*Fuente:* el gráfico es de elaboración propia a partir del cálculo de los valores absolutos (el informe contiene el porcentaje y el número total de casos) del informe “Datos referentes a la situación de los derechos humanos en Argentina”. Archivo Histórico el CELS, serie “Visita CIDH”. Sin firma ni fecha. Sobre 62 casos. Los intervalos fueron definidos en el informe.

Nota: El informe no aclara si se trata de totales nacionales o provinciales. Tampoco aclara el rango de fechas de los casos incluidos. Para ubicarlos temporalmente, se pueden tomar las fechas extremas del archivo de la APDH (1975) y realizar un corte en 1979, fecha de la realización del informe. Sin embargo, esto es estimativo.

La cuestión etaria también está en relación con las mujeres embarazadas. Estos datos muestran cómo el 60% de las detenidas en esta condición tenían menos de 25 años y el 92,5 menos de 30. Una vez más se enfatiza con los datos la juventud de las víctimas. A la estadística de edad se le suma la de meses de gestación (76,5% de los casos estaban embarazadas de hasta siete meses) y una serie de hipótesis sobre el destino de estas mujeres, entre ellas, la que será trabajada por la ODH Abuelas: la muerte de la madre luego de dar a luz y la entrega de los bebés a personas ajenas al grupo familiar o a instituciones para que sean dado en adopción.<sup>16</sup> El informe registra un total de diez niños nacidos en esta condición y desaparecidos.

#### 4. Familias:

Aquí el informe pone énfasis en las características “bárbaras” de la represión, que se extendió a las familias además de a los individuos. Se documentaron cincuenta grupos familiares, compuestos por 182 personas, que fueron víctimas de detención, tortura y, en la mayoría de los casos, desaparición de todos sus miembros. Aclaran que existe documentación que prueba la desaparición de 252 matrimonios en total (y que podría ser aún mayor teniendo en cuenta las parejas que no habían contraído matrimonio).

### ***D. La incidencia en el informe de la cidh***

Como se dijo, este trabajo fue presentado ante la CIDH en ocasión de su visita a la Argentina en 1979. Antes había sido circulado en forma secreta entre personalidades del campo de la política y la cultura. La versión original, de la que no quedan copias, incluía, según Noemí Labruno, un breve resumen sobre cada situación y un anexo con el listado de los casos seleccionados y la sistematización de cada uno de ellos.

El informe de la CIDH fue publicado en abril de 1980 y se expidió con claridad sobre la problemática de los detenidos-desaparecidos, dedicándole un capítulo entero.<sup>17</sup> En el abordaje de

<sup>16</sup> Esta hipótesis de la organización Abuelas de Plaza de Mayo fue la que sostuvo el reclamo histórico del organismo. Bajo esa hipótesis diseñaron su trabajo de producción de información, investigación y litigio de casos.

<sup>17</sup> Informe de la CIDH sobre Derechos Humanos en Argentina, 1980. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Argentina80sp.htm>

dicha problemática, la Comisión toma la formulación de las ODH cuando dice que:

La CIDH en los tres últimos años ha recibido un número apreciable de denuncias que afectan a un grupo considerable de personas en la República Argentina, en las cuales se alega que dichas personas han sido objeto de aprehensiones en sus domicilios, lugares de trabajo, o en la vía pública, por personal armado, en ocasiones uniformado, en operativos que por las condiciones en que se llevaron a cabo y por sus características, *hacen presumir la participación en los mismos de las fuerzas públicas*. (CIDH, 1980, capítulo III sección A; Crenzel, 2008, p. 41)

Respecto de los materiales analizados, es importante hacer algunas consideraciones: en primer lugar, en un número importante de testimonios aparece con fuerza la noción de “prueba” y el consiguiente relato de los testigos, las constancias de las gestiones en la justicia y la ubicación del hecho en un patrón represivo. Lo anterior responde, como se ha expresado aquí, a la utilización de la sistematización para dar cuenta de la existencia del crimen. Esta construcción sobre los testimonios, la sistematización para construir la prueba de las violaciones a los derechos humanos, la rigurosidad y el detalle en esta construcción también fue parte de la influencia en el tratamiento de la información de las organizaciones internacionales.

En segundo lugar, ante la negación de los crímenes por parte de la dictadura militar, los organismos apuntaron a construir una legitimidad fundada en el trabajo jurídico y profesional que produjera y proporcionara información confiable para incidir en la toma de decisión. El patrón, una vez identificado, discute en la esfera pública que, efectivamente, hubo un crimen, que fue orquestado junto con otros del mismo tipo en un plan y que no se trató de excesos individuales, sino que posee sistematicidad:

Dentro de cada capítulo (“conscriptos”, por ejemplo), elegíamos los testimonios que fueran más impactantes. Nosotros ya estábamos transvasando -sin poder llegar a una expresión tan acabada, como después se dio- el tema del Plan Sistemático: tratamos de demostrar que habían acciones sistemáticas dirigidas

contra tal, tal, y tal y con tal metodología [...] queríamos que los señores de la OEA entendieran que esto era un sistema. Los capítulos eran para demostrar que habían atacado a los conscriptos, a los jóvenes, a las familias... Dentro de la metodología del terrorismo de Estado, que significaba, por un lado, poner en jaque la idea de la Ruleta Rusa, que sería, digamos, lo anti-sistemático. Porque ya estábamos oliendo el tema de que era un sistema y *nosotros teníamos que demostrarlo*. (Entrevista a Noemí Labruno, 29 de enero de 2014)<sup>18</sup>

Este método permitió avanzar en episodios paradigmáticos y concluir que las Fuerzas Armadas eran responsables de la detención, secuestro, tortura y asesinato para luego denunciarlo públicamente (Mignone, 1991, p. 112). Este aporte de las ODH fue central para la efectividad del informe.

La dictadura prohibió que el informe se publicara en el país. Entre las actividades de difusión, el CELS lo ingresó en forma clandestina y lo distribuyó bajo el título de “El informe prohibido”.

## **Conclusiones: la sistematización de información para el “armado del caso”**

Entre los principales hallazgos de esta investigación se encuentra el rol clave de la estrategia de sistematización de información en el proceso de lucha por la verdad y la justicia por los crímenes de la última dictadura argentina. Desde su creación, las ODH han diseñado herramientas que van desde las más simples o “artesanales”, como los protagonistas mismos las llaman, a las más sofisticadas, desde el punto de vista metodológico, con el fin de nutrir de información confiable sus demandas.

La influencia del campo jurídico y la combinación de las reglas por este establecidas, así como las limitaciones de cada contexto se plasman en las estrategias delineadas por las ODH. Las que se analizaron en la investigación, y la que se seleccionó para

---

<sup>18</sup> El destacado es propio.

este artículo, tuvieron una clara influencia de los profesionales del derecho, ya fueran fundadores o integrantes de las ODH. La dictadura cometió crímenes, secuestró, torturó, asesinó e implementó la desaparición forzada de personas como destino final privilegiado para sus opositores políticos; pero, además, neutralizó los canales jurídicos usuales de reclamo ante los crímenes. Esto incidió en que la lucha se enfocara mayormente en el uso de herramientas jurídicas para desafiar su aplicación. De lo analizado se concluye que las reglas del campo jurídico de alguna manera condicionaron el escenario de acción de los protagonistas en el juego. La investigación analizó con detalle qué formas primaron para estructurar el dato del crimen desde una estrategia particular: la sistematización de información; mientras que este artículo se concentró en el despliegue de estas estrategias durante la dictadura militar, particularmente en ocasión de la visita de la CIDH, y en la *producción de patrones* para dar cuenta de los crímenes en los marcos establecidos por el campo jurídico, como la existencia de fuerzas de seguridad que condujeran el operativo, el uso de vehículos oficiales, la idea de zona liberada. Se vio cómo en la construcción del hecho debía mostrarse la participación de personal militar o de seguridad y reconstruir aquellas circunstancias que puedan otorgar prueba de que los hechos sucedieron: la búsqueda de testigos de los procedimientos y más tarde de compañeros de cautiverio clandestino. También, la búsqueda de regularidades en los crímenes, comenzar a delinear tendencias –como el foco en víctimas jóvenes, mujeres embarazadas, conscriptos y soldados– y todos aquellos elementos que se repetían en los testimonios como germen de la idea de sistematicidad de los crímenes y de un plan direccionado hacia un sector determinado de la población civil.

Finalmente, un aspecto a abordar en estas conclusiones tiene que ver con los variados efectos que las distintas estrategias de sistematización implementadas han tenido en los contextos de lucha reseñados. Respecto del caso analizado en este artículo, la identificación de patrones represivos y sistematización de testimonios durante la visita de la CIDH ha tenido como resultado más visible que la Comisión tomara esas conceptualizaciones para la elaboración de su propio informe sobre la situación de los derechos humanos en el país. En ese sentido, la estrategia de darle a la CIDH “los hechos, pero trabajados, con una interpretación”

tuvo claramente sus frutos: juristas internacionales describían en su informe, difundido en todo el mundo, como durante la última dictadura en la Argentina existieron determinados hechos represivos violatorios de los derechos humanos. El hecho represivo, así construido, pasaba a formar parte del debate público, contradiciendo versiones burdas pero extendidas por la propaganda de la dictadura de que los desaparecidos estaban vivos, radicados en el exterior.

Lo anterior, aunque una breve muestra de una investigación más amplia, es parte de los hallazgos que han permitido concluir que la sistematización de información –la producción de datos– ha tenido en el proceso argentino una fuerza y una impronta clave en la lucha por la verdad y la justicia. En palabras de las protagonistas:

Con datos vos podés descular por qué lo hicieron: podés formular una teoría, basada en eso que estás documentando [...]. Es ese valor agregado que, después, te permite imputar y condenar por lesa humanidad. Si no, no tendríamos juicios. (Entrevista a Noemí Labruno, 29 de enero de 2014)

El dato sirvió en nuestra lucha para convencer a la sociedad, y convencer a la justicia. (Entrevista a Estela de Carlotto, 17 de febrero de 2014)<sup>19</sup>

## Referencias

- Acuña, C. y Smulovitz, C. (1995). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En C. Acuña, M. I. González, E. Jelin, O. Landi, L. A. Quevedo, C. Smulovitz, y A. Vacchieri (eds.), *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Basualdo, G. (2011). Las estrategias políticas y jurídicas del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en la movilización legal internacional durante la última dictadura militar (1976-1983). (Tesis de licenciatura). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

<sup>19</sup> Presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo.

- Bourdieu, P. (1987). The force of law: towards a sociology of the juridical field. *Hastings Law Journal*, 38, 805-853.
- Bourdieu, P. (2000). *Cosas dichas*. Buenos Aires : Gedisa.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brysk, A. (1994). *The politics of human rights in Argentina: protest, change and democratization*. Stanford: Stanford University Press.
- Careaga, A. M. (ed.) (2010). *El libro de los juicios*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- CELS e ICTJ (eds.) (2011) *Hacer Justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Código penal de la Nación. Libro Segundo, Título V. Delitos contra la libertad. Recuperado de <http://www.infoleg.gov.ar>
- Cohen, S. (1997). Crímenes estatales de regímenes previos: conocimiento, responsabilidad y decisiones políticas sobre el pasado. *Revista Nueva Doctrina Penal*, 1997/B.
- Collins, C. (2010). *Post-transitional justice. Human rights in Chile and El Salvador*. Londres: Penn.
- Collins, C. (2012). The end of impunity? “Late justice” and post-transitional prosecutions in Latin America. En N. Palmer, P. Clark, y D. Granville (eds.), *Critical perspectives in Transitional Justice*. Cambridge: Intersentia Publishing.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1980). Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19.
- Comisión Provincial por la Memoria (s. f.). *Historia de Organismos de Derechos Humanos - 25 años de Resistencia*, Buenos Aires. Dossier 4: Centro de Estudios Legales y Sociales, por Luis Bruschtein.
- Crenzel, E. (2008). *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Elster, J. (2006) *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- Feld, C. (2007). Estrategias de construcción de testimonios audiovisuales sobre la desaparición de personas en Argentina: el programa televisivo “Nunca Más”. *Documentos Lingüísticos y Literarios* (30). Recuperado de [http://www.humanidades.uach.cl/documentos\\_linguisticos/document.php?id=1324](http://www.humanidades.uach.cl/documentos_linguisticos/document.php?id=1324)
- Friedman, L. y Pérez Perdomo, R. (2003). *Legal culture in the age of globalization: Latin America and Latin Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Geertz, C. (1983). *Local knowledge: further essays in interpretative sociology*. Nueva York: Basic books.
- Guembe, M. J. (2006). Economic Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience. En P. De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

- Hayner, P. (2011). *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. Nueva York: Routledge.
- Jelin, E. (1995). La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina. En C. Acuña, M. I. González, E. Jelin, O. Landi, L. A. Quevedo, C. Smulovitz, y A. Vacchieri (eds.), *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires, Editores Nueva Visión.
- Jelin, E. (2002a). *Los trabajos de la memoria*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Jelin, E. (2002b). Introducción. Gestión política, gestión administrativa y gestión histórica: ocultamientos y descubrimientos de los archivos de la represión. En L. Da Silva Catela, y E. Jelin (comps.), *Los archivos de la represión: Documentos, memoria y verdad*. España: Siglo XXI Editores.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Nueva York: Cornell University Press.
- Kritz, N. (ed.). (1995). *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.
- MacDowell Santos, C. (2007). Transnational Legal Activism and the State: Reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights. *Revista Sur International Journal of Human Rights*, 4(7). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452007000200003&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452007000200003&script=sci_arttext&tlng=en)
- Malamud Goti, J. (2000). *Terror y justicia en la Argentina. Responsabilidad y democracia después de los juicios al terrorismo de Estado*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Marín, J. C. (1979). *Los hechos armados*. México: Editorial La Rosa Blindada.
- Memoria Abierta. (2010). *Abogados, derecho y política*. Buenos Aires: Memoria Abierta.
- Mignone, E. (1991). *Derechos Humanos y Sociedad*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Nino, C. (1998). *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Ariel.
- Nun, J. (1987). La teoría política y la transición democrática. En J. Nun, y J. C. Portantiero (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press
- O'Donnell, G, Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Orentlicher, D. F. (1991). Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a previous regime. *The Yale Law Journal*, 100(8), 2537-2615.

- Portantiero, J. C. (1987a). La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva. En J. Nun, y J. C. Portantiero (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Portantiero, J. C. (1987b). La transición entre la confrontación y el acuerdo. En J. Nun, Jose y J. C. Portantiero, Juan Carlos (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Ricoeur, P. (1995). El acto de juzgar. En *Lo justo*. Paris: Esprit.
- Rosanvallon, P. (2011). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sikkink, K. (2011). *The Justice Cascade. How human rights prosecutions are changing world politics*. Nueva York: W.W Norton & Company.
- Sikkink, K. (2012). The age of accountability. The global rise of individual criminal accountability. en F. Lessa y L. Payne (eds.), *Amnesty in the age of human rights accountability. Comparative and international perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smulovitz, C. (2012). The Past Is Never Dead: Accountability and Justice for Past Human Rights Violations in Argentina. En United Nations, *After oppression: Transitional Justice in Latin America and Eastern Europe*. New York: UN, pp. 64-85.
- Teitel, R. (2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, 16(69), 69-94.
- Vecchioli, V. (2006). “La lucha por el derecho”. Compromiso militante y profesionalización de los abogados en la causa por los derechos humanos en Argentina (Tesis de doctorado). Universidad Federal de Río de Janeiro. Río de Janeiro.
- Zalaquett, J. (2010). La reconstrucción de la Unidad Nacional y el legado de las violaciones a los derechos humanos. *Perspectivas*, 2(2), 385-405.

# SUPREME COURT, INSTITUTIONAL CHANGE AND AUTHORITARIAN REGIMES: ARGENTINA AND BRAZIL (1964-1985)

*Andrés del Río*<sup>(a)</sup>

CORTE SUPREMA, CAMBIO INSTITUCIONAL Y REGÍMENES AUTORITARIOS:  
ARGENTINA Y BRASIL (1964-1985)

SUPREMO TRIBUNAL, MUDANÇA INSTITUCIONAL E REGIMES  
AUTORITÁRIOS: ARGENTINA E BRASIL (1964-1985)

Fecha de recepción: 15 de septiembre de 2017

Fecha de aprobación: 07 de diciembre de 2017

## Sugerencia de citación:

Del Río, A. (2018). Supreme Court, Institutional Change and Authoritarian Regimes: Argentina and Brazil (1964-1985). *Razón Crítica*, 4, 75-103, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1280>

---

(a) Doctor en Ciencias Políticas por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, IESP-UERJ.

Profesor adjunto de Ciencia Política del Instituto de Educação de Angra dos Reis de la Universidad Federal Fluminense IEAR-UFF, Rio de Janeiro, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-7605-7834> andres.delrio@gmail.com

## RESUMEN

En el siglo pasado, América Latina experimentó cambios políticos importantes. Muchos países de la región –como Argentina y Brasil– se enfrentaron a duros gobiernos autoritarios, así como a florecientes democracias. En estos dos países, los cambios constantes de los regímenes políticos también provocaron importantes cambios institucionales en el poder judicial, particularmente en la Corte Suprema de Justicia. Este estudio analiza los cambios institucionales de las Cortes Supremas desde una perspectiva comparada. Al observar los casos de Argentina y Brasil, se revisará la trayectoria de ambas Cortes Supremas en un escenario político violento (1964 - 1985). En particular, se analizarán las formas en que tales Cortes fueron alteradas en momentos de regímenes autoritarios. El análisis se centrará en los medios utilizados para modificar cada tribunal y los objetivos de estas modificaciones. Aunque los casos comparten algunas similitudes, es fundamental señalar que cada caso tiene su trayectoria particular. Para entender esto, se analizará la transformación institucional de las Cortes Supremas en Argentina y Brasil desde una perspectiva histórica, siempre teniendo en cuenta los contextos violentos en los que estos cambios suelen ocurrir.

---

**PALABRAS CLAVE:** Corte Suprema, régimen autoritario, cambios institucionales, Argentina, Brasil.

## ABSTRACT

Over the past century, Latin America experienced important political changes. Many countries in the region –such as Argentina and Brazil– faced both harsh authoritarian governments and flourishing democracies. In these two countries, the constant changes of political regimes also brought important institutional changes in the Judicial Power, particularly in the Supreme Court. This paper will analyze the institutional change of the Supreme Court from a comparative perspective. By looking at the cases of Argentina and Brazil, we will review the trajectory of both High Courts in a violent political moment (1964 - 1985). In particular, we will analyze the ways in which these courts were altered in moments of authoritarian regimes. Our analysis will focus on the means used to alter each Court and the objectives of these modifications. Although the cases share some similarities, it is fundamental to remark that each case has its particular trajectory. To understand this, we will analyze the institutional transformation of the High Courts in Argentina and Brazil from a historical perspective, always keeping in mind the violent contexts in which these changes tend to occur.

---

**KEY WORDS:** Supreme Court, Authoritarian regime, Institutional Change, Argentina, Brazil.

## RESUMO

No século passado, a América Latina viu importantes mudanças políticas. Muitos países da região, como a Argentina e o Brasil, enfrentaram severos governos autoritários, além de democracias florescentes. Nesses dois países, as mudanças constantes dos regimes políticos também provocaram mudanças institucionais importantes no Poder Judiciário, particularmente no Supremo Tribunal. Este artigo analisa a mudança institucional do Supremo Tribunal numa perspectiva comparativa. Com base nos casos da Argentina e do Brasil, analisaremos a trajetória de ambos os Tribunais Superiores num cenário político violento (1964-1985). Em particular, analisaremos as formas em que esses tribunais foram alterados em momentos de regimes autoritários. Nossa análise se focará nos meios utilizados para alterar cada Tribunal e nos objetivos dessas modificações. Embora os casos compartilhem algumas semelhanças, é fundamental observar que cada caso tem sua trajetória particular. Para entender isso, analisaremos a transformação institucional dos Tribunais Superiores na Argentina e no Brasil a partir de uma perspectiva histórica, sempre considerando os contextos violentos nos quais essas mudanças tendem a ocorrer.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** Supremo Tribunal, regime autoritário, mudança institucional, Argentina, Brasil.

*“La persona que amas puede desaparecer.  
Los que están en el aire pueden desaparecer en el aire.  
Los que están en la calle pueden desaparecer en la calle.  
Los amigos del barrio pueden desaparecer,  
Pero los dinosaurios van a desaparecer”.*  
Charly García 1983<sup>1</sup>

## An Approximation

South America currently finds itself in an intense process of democratic consolidation and strengthening of the rule of law based on a search for memory, truth and justice in context of its past authoritarian regimes. In such sense, each country deals with their recent violent past on its own way. For the Brazilian case, the creation of a truth commission is a sign of progress towards the pursuit of truth with the ideal of justice in the horizon . In Argentina, the process of investigation and punishment recently implemented and approved by the most important institutions of democracy leaves behind the limits imposed by the laws of *Obediencia debida* and *Punto final*. Along this regional development towards the pursuit of truth and justice, the revision of what happened during

---

<sup>1</sup> Artist: Charly García. Song: Los Dinosaurios. LP-Album: Clics Modernos. Year: 1983. “The person you love may disappear. Those in the air can disappear in the air. Those in the street can disappear in the street. Friends in the neighborhood may disappear, but the dinosaurs are going to disappear”.

the latest civic-military regimes is a challenge that involves all of society and that reconstructs the memory of recent tragic processes. Observing and understanding the institutional changes that affected the High Court in a context of terrorism of State is important to deepen our knowledge about this violent period, and analyzing the institutional changes of the High Courts is important to understand the forms of institutional co-optation by the military. The High Court has a different institutional participation and production (sentences), harming society in the search for the defense of rights in a moment of need, urgency and violence. In the present work, the trajectories and the institutional changes of the High Courts in Argentina and Brazil during their latest civic-military regimes will be analyzed; in particular, a qualitative and interdisciplinary study will be performed, based on speeches, official documents, legislation, and jurisprudence of the Supreme Courts. Secondary sources to place events in context, especially in the political arena, will be used. The period studied covers from 1976 to 1983 for the Argentinean case, and from 1964 to 1985 for the Brazilian case, taking into account the entire period of the dictatorship. The present work tries to cooperate with the qualitative studies with historical perspective about Latin American Supreme Courts.

## I. Trajectories, Institutional and Change Coalitions

In general, contemporary theories of institutional development define *change* as an abrupt break<sup>2</sup>; rather than talking about rupture and discontinuity, we might begin to see the transformative changes that result from the accumulation of a gradual and incremental change (Pierson, 2008). Not only are major changes the product of large shocks, but they can also result from incremental changes

---

<sup>2</sup> When I refer to institutional change in general I think of the “Punctuated Equilibrium Model” PEM of Stephen Krasner (1984, p.242). That is, institutions are characterized by long periods of stability, and periodically they are “punctuated” by a crisis that brings an abrupt institutional change, after which the institutions stabilize again. As Krasner (1984, p.234) points out: “institutional change is episodic and dramatic rather than continuous and incremental”.

with transformative results (Streeck and Thelen, 2005, p. 9). What surprises is the continuities in key characteristics of the institutions despite the context of crisis (Thelen, 2004, p. 7). Institutional survival often involves an active political renegotiation and high doses of institutional adaptation.

The important thing to note is that an institution might exhibit a historical trajectory that is sometimes characterized by surprising continuities across periods of historical breakdowns, but these continuities also have an important and silent process of change through time. As suggested by Thelen (2004), there is no need for a deep division between stability and institutional change; sometimes institutional changes are abrupt, but some others they are not, and eventually they might show a pattern of incremental change through political realignments and renegotiation.

Institution building involves the creation of coalitions and the mobilization of various social and political actors in support of a particular institutional setting. Actors try to interpret or redirect institutions in order to achieve advantages or to pursue their own goals, interests or rules, which might conflict with their interests or those of the institutions themselves. Thus, political renegotiation is crucial to understanding the changes over time as institutions develop and evolve (Thelen, 2004, p. 31-33).

The two cases to be compared have similar institutional structures, although historically they have opted for different paths with unique particularities<sup>3</sup>. The disruption, interference, influence or interruption of the High Court can occur through both formal and informal ways: The former are specific legislation whilst the latter are informal, non-legislative arrangements. During the institutional development of the High Court, such formal or informal arrangements shaped the circumference of the Court; in

---

<sup>3</sup> In a nutshell: The Supreme Court of the United States served as an inspiration for both Argentina and Brazil, which reflects in the construction and in the history of the High Courts in both countries. Moreover, both Argentina and Brazil have a strong legal tradition in the region, and the Supreme Court is the highest institution of a political power as well as acting Constitutional Tribunal in those two countries. Both the Argentinian and the Brazilian Court are guardians of the Constitution as stated in their constitutions themselves (art. 116 in Argentina's Constitution, art. 102 in Brazil's Constitution). Both countries are Federal Republics, and the division of power is established by both Constitutions (art. 1 in Argentina's Constitution, art. 1 in Brazil's Constitution). Also, both countries opted for a presidential system, inspired by U.S. institutions –yet with local characteristics.

turn, these changes may affect structures or capabilities. For the first case, changing the number of ministers in the High Court, as well as the judges themselves, represents a change in structure; for the latter, changes in capabilities may include changes in the High Court power, such as limiting or increasing the jurisdiction of the Court, among others.

Means /Objectives	Structure	Capacity
Formal	-Altering number of members of the HC by law or constitutional change -Taking ministers to court	-Altering attributions or jurisdiction by law or constitutional change -Creating special tribunals -Constitutional guarantees
Informal	-Political resignations -Not completing vacant positions -Delaying the confirmation of designated ministers	-Delaying or not executing sentences

**Table 1.** Means and Objectives of Change in the High Court

*Font:* elaborated from our database<sup>4</sup>.

The structure of the Court is what political scientists usually observe<sup>5</sup>, while scholars of constitutional law and political and institutional history usually study its capacities. In such a way, observing the transformations in both the structures and the capacities at once is necessary for us to deeply understand the characteristics of each case, as well as their commonalities. If we were to compare the Supreme Court with a racing car, changes in

<sup>4</sup> The database was created and developed during my doctoral thesis based on the methodology described in the beginning of this work. To deepen the discussion: Del Río, 2014.

<sup>5</sup> There is currently a long production on the judiciary in Latin America, as a case study or compared. In general, the studios observe the structure. As for the field of constitutional law, they marginally observe the structure and focus especially on constitutional rights and sentences. To deepen the debate, see: Del Río 2014.

structure would alter the driver, and changes in capacities would affect the engine power. As indicated by Montaigne, different ways lead to the same place; nonetheless, the analysis of *how* matters to us.

## II. Argentina: Radical Institutional Change

On March 24, 1976, the Junta of Commanders-in-Chief of the Armed Forces –composed by General Jorge Videla, Almirante Emilio Massera, and Brigadier Héctor Agosti– overthrew the constitutional president Martínez de Perón and took over government. The dictatorship, a juridical-civic-military complex, would rule Argentina from 1976 to 1983 in a self-dominated “*Process of National Reorganization*.” However, differently from previous military regimes, this would be the most perfidious and cruel in its means and would also produce the biggest transformations in society and its institutions. Armed struggle and state terrorism were the unfortunate daily landscape.

As soon as the Military Junta took power,<sup>6</sup> law n.21.279 (the Statute for the Process of National Reorganization) passed<sup>7</sup> and dissolved the Congress and the Judicial Power.<sup>8</sup> Particularly, law n.21.258 concerning the Judicial Power removed all judges of the

6 Law n.21.256, Article 2, established that a superior official of the Armed Forces would be designated by the Military Junta. In brief, four Juntas took power. The first, of longest duration and greatest violence (1976-1980), was composed by Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera and Orlando Ramón Agosti. The second (1980-1981) was integrated by: Roberto Eduardo Viola, Armando Lambruschini, Omar Domingo Rubens Graffigna. The third, leading the Falklands War (1981-1982): Leopoldo Fortunato Galtieri, Basilio Lami Dozo and Jorge Isaac Anaya. The fourth (1982-1983): Cristino Nicolaides, Rubén Franco, Augusto Jorge Hughes. From these Military Juntas, the following official were appointed to head the Executive Power: Jorge Rafael Videla (March 29, 1976 to March 29, 1981); Roberto Eduardo Viola (March 29, 1981 to December 11, 1981); Carlos Alberto Lacoste (December 11, 1981 to December 22, 1981); Leopoldo Fortunato Galtieri (December 22, 1981 to June 18, 1982); Alfredo Oscar Saint-Jean (June 18, 1982 to July 1, 1982) y Reynaldo Bignone (July 1, 1982 to December 10, 1983).

7 These documents were: Acta fijando el Propósito y los Objetivos Básicos para el Proceso de Reorganización Nacional; Acta para el Proceso de Reorganización Nacional; Proclama; Bases para la Intervención de las Fuerzas Armadas en el Proceso Nacional, Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional.

8 Art. 2º- The Military Junta may, when for reasons of State it considers convenient, remove the citizen that represents the President of the Nation, designating its replacement through a process to be yet determined. Initially, it may also remove or designate the members of the Supreme Court of Justice, the Attorney General, and the Fiscal General of the Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.  
Art. 9º - In order to cover vacancies for Supreme Court justices, the Attorney General and the Fiscal General of the Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, and the President will validate the designations made by the Military Junta. The designations for judges in lower courts will be made by the President.

National Supreme Court of Justice (CSJN), the Superior Provincial Courts, the Attorney General, and suspending until further confirmation all of its magistrates and employees.<sup>9</sup> Article 5 of this law declared: “The magistrates and employees that are designated and confirmed, shall take an oath of observance towards the Basic Objectives fixed by the Military Junta, the Statute for the Process of National Reorganization, and the National Constitution as long as the latter does not oppose the former.” This way, not only were all the members of the Judicial Power suspended until confirmation, but all the newly designated employees had their confirmation dependent upon their acceptance of the statute. Still, most importantly, the Constitution no longer was endowed with the real constitutional supremacy devised in 1853. The kelnesian juridical construction was broken. The Constitution would be applied as a supplement to the new norms dictated by the Military Junta. In the new legislation, no independence remained for the Judicial Power; on the contrary, the new laws diminished the institutional importance of the Judiciary, removing its fundamental attributions. Particularly, the CSJN was no longer a power of the State with political attributions. The Judicial Power, in the words of the report *Nunca Más* (1984): “became in fact a simulation of the judicial function in order to cover its external image”. The Court would comply with and accept the new military norm.

The established legislative complex left all branches of government (Executive, Legislative, and Judiciary) in the hands of the new authorities<sup>10</sup>, i.e., they held the absolute sum of public

---

9 Law n. 21.258, Art. 1: “Cesen en sus cargos los señores jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación...” Art.2 “Cesen en sus cargos los señores miembros de los Tribunales Superiores de todas las provincias”. Art. 3 “Decláranse en comisión a la totalidad de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial...” Art. 5 “ Los magistrados y funcionarios que se designen y los que sean confirmados, deberán prestar juramento de acatamiento a los Objetivos Básicos fijados por la Junta Militar, Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y la Constitución Nacional en tanto no se oponga a aquella”.

10 Some of the most remarkable fundamental laws would be: Law 21.258, Judicial Power – all magistrates and employees could be fired. Law 21.260, Public Employees – any employee could be removed for reasons of national security or if associated with subversive activities. Law 21.262, Foreign Service – all personnel could be fired. Law 21.264, Ley de represión del sabotaje. Law 21.269, Communist Party, Socialist Workers Party, Workers Party, Trotskyist Workers Party, and Marxist-Leninist Communist Party– all activities banned, meeting spots closed, and bank accounts and other goods blocked. Law 21.272, National Security – penalties for acts of violence against military or security personnel, ships, airplanes, or military/security establishments, and for acts of resistance, threats, injuries or attempted acts. Law 21.274, Public Employees – arrangements for dispensing employees. Law 21.275, National Security – right to leave the country,

power doing away with the division of power of the republican system. This brings to mind the opportune reflections of Montesquieu (2004): “There is no liberty if the power to judge is not separated from the Legislative and Executive powers. (...) All would be lost if the same man, or same body of principles, be them of the nobility or of the people, exercised the three powers”.

With the military coup, Special Tribunals were created to judge those people included in the Repression Law. The detained were immediately judged without the possibility of being defended by civil lawyers. The judgments were held in secret and a military official acted as the defendant of the detained (Pereira, 2010, p. 199-200). The Penal Code was also altered and the death penalty introduced. Like in other Latin American countries –such as Brazil–, such measure was never applied, although in Argentina it was applied extra-judicially and systematically. The legal plexus in place determined the actions of the CSJN: Military authorities would strictly supervise questions related to individual liberty and penal law, given their supreme objective of National Security.

The coup in Argentina would deeply violate legality more drastically than other military regimes in the region. Learning from the failure of the Chamber of Terror of 1971, the military implemented extreme measures to ensure the duration of its fight against the subversives (Pereira, 2010, p. 205)<sup>11</sup>. They launched an intense struggle against the guerilla and other enemies with no legal restrictions and in an extra-judicial manner. Neutralizing gave way to exterminating, which distanced the possibility of future civil governments for setting free their adversaries; moreover, this annulled the future possibility of a counter-offensive against the

---

guaranteed by Art. 23 of the Constitution, is suspended. Law 21.276, National Universities – change in rules, partial change in Organic Law 20.654. Decree 9, Associations of workers, businessmen, and professionals – suspension of union activity. Decree 10, “62 organizations” – organization prohibited to act. Decree 11, Confederación General Económica – intervention in the confederation, bank accounts and patrimonial goods blocked.

11 In 1971, the military regime created the Cámara Federal en lo Penal de la Nación, which had a civil nature but shared the same purposes as the military tribunals. It would be nominated the Court of Terror, and its objective was to judge the violent acts of different armed groups opposed to the regime. The Penal Chamber created a fast, specialized, and centralized Court composed by judges who were sympathetic to the regime. With the Law 19.081, the military themselves were apt to investigate crimes that were within the jurisdiction of the Chamber. In two years, over 300 people accused of various political crimes were arrested (Pereira, 2003, p.39).

militaries. The authoritarian regime tried at all cost an alleged irreversible justice, thus the Supreme Court increased popular distrust in Justice, given the institutional ineffectiveness in sensitive and urgent questions. Institutional changes produced by the coup of 1976 were immediate and profound, and the capacities of the High Tribunal were intensely altered both in shape and extent.

## **A. Changes in the Composition of the High Court**

When the military government took power, one of its first acts was to declare the compulsory departure of all the members of the Supreme Court of Justice. The removed ministers had been designated by Cámpora with the avail of Juan Domingo Perón in 1973. They represented a political-ideological line that the military junta wanted to leave behind. This way, a completely new Supreme Court would be designated at the beginning of the new government. It is important to note that all of the justices designed in this violent period were not confirmed by the Congress, and thus had no legitimacy. Initially, the Court of this period was composed by: Horacio Heredia, Adolfo Gabrielli, Alejandro Caride, Federico Videla Escalada, and Abelardo Rossi. To accede to the position, the selected ministers of the Court should swear, “according to what is prescribed by the basic objectives and the Statute for the Process of National Reorganization and the Argentinean Constitution.” Thus, the architecture and juridical hierarchy of Argentina would be profoundly altered.

During the entire period analyzed, there were modifications in the composition of the High Court. Of the 12 members designated during the regime, Videla nominated nine. It was also during his administration that the deepest period of repression took place: during this initial phase, variations in the Court were important, reaching eight designations in the two first years. The stabilization occurred during the final years of this period. Two judges died while in office (Daireaux and Heredia), and two others would carry out their functions during the entire authoritarian regime (Gabrielli and Rossi). The presidency of the High Court was under the responsibility of Heredia until 1978. After that,

Gabrielli was the president for the rest of the period. The majority of the designated justices had extensive academic and magistrate experience. The Court was not composed by ministers with long experience in politics; most ministers had a conservative profile (Walker, 2006, p. 776). Many authors comment on the trajectories and characteristics of the ministers of this period (Carrió, 1996, p. 93-94; Ancarola, 1999, p. 137). Nonetheless, without discrediting the hard labor of this Court, the few accepted cases (habeas corpus especially) were minimized by the avalanche of cases in which the Court could not be efficient in the defense of human rights (habeas corpus especially). As we can see, it is not about what they did, but exactly about what they did not do. The cycle of these magistrates ended five days before the beginning of Alfonsín's constitutional presidency, when all the members of the Supreme Court voluntarily renounced (Finkel, 2004, p. 62).

## B. Relevant Political Events

Having the horrors of state terrorism as a background, many events that impacted the military process took place during this period. With the appointment of Martínez de Hoz as Minister of Finance and the implementation of a new economic orientation,<sup>12</sup> Argentina would leave behind the few structural successes achieved in economic terms, particularly in the industrial sector. The substitution of internal production for importation was the new norm, which damaged national productive structures. The devastating liberal classist economic plan that was implemented was justified for it achieved the political objectives of the transformation project proposed by the Armed Forces (Canitrot, 1980, p. 461).

---

12 The central dispositions of the economic plan of 1976 were the following: 1) Fixating a new level of real salaries 40% inferior to the average salary of the previous five years. 2) Eliminating withholdings on exports of agricultural products. 3) Applying a program of progressive reduction of the import taxes (opening the economy). 4) Eliminating subsidies for non-traditional exports, development credit, deficiary social benefit programs (health, housing), real increase in utility rates. 5) Liberalization of exchange and financial markets (financial reform) and the financing of the public deficit through sale of titles in the capital markets. 6) Reduction in spending, in jobs, and government deficit (resizing of the State), re-privatization of companies under state control (principle of subsidiarity of the State). (Canitrot, 1980, p.459).

In 1978, and with the World Cup taking place in Argentina, terrorism of state and armed struggle was in full swing. There were many complaints demanding to cancel the event given the violations of human rights taking place. That same year, after Argentina rejected Britain's arbitral ruling, the border conflict over the Beagle Canal with Chile reached its tensest moment. A year later, the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) visited Argentina. After two weeks of interviews, the IACHR disclosed the human rights violations perpetuated in Argentina: "The Commission has reached the conclusion that by action or by omission of the public authorities and its agents in the Republic of Argentina, numerous and grave violations of fundamental human rights have been committed during the period covered by this report – 1975 to 1979 - ..." (OEA – CIDH, 1980). In 1980, Adolfo Pérez Esquivel received the Nobel Peace Prize, further exposing human rights violations in Argentina internationally and nationally legitimizing the activities and demands of human rights movements (Acuña y Smulovitz, 1995, p.155)<sup>13</sup>. At the end of the same year, the Pope presented its proposal mediating the border conflict with Chile. Amidst the political, economic, and social crisis of the military regime, on April 2, 1982, Argentinean troops recovered the Falkland Islands. Despite the diplomatic negotiations, conflict broke out. The war ended on June 14 with Argentina's rendition. The fault of the failed generals quickly became the fault of the authorities of the military regime. The sacrifice of the soldiers, victims of the incompetence of their commanders, was converted into the sacrifice of the victims of the regime. As Linz and Stepan show (1996), the military tried to impose a new game, but it failed drastically in its lack of efficiency as well as legitimacy.

As a consequence of the collapse of the authoritarian regime after the loss in the Falklands War, a civil and constitutional government returned to power. No political negotiation with the Armed Forces over the topic of human rights violations preceded the beginning of the new regime. The Armed Forces saw themselves

---

<sup>13</sup> Among the opposition groups and groups in defense of human rights and liberties were: La liga Argentina por los Derechos del Hombre, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Las Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas de Plaza de Mayo, and many others.

forced to hand back power in the worst conditions they could have imagined: with no guarantees as to how the new political forces would deal with the legacy of the military regime. Differently from other cases in the region (such as the Brazilian case), the politicians had no incentives to negotiate with the defeated military, which had no capacity to influence the political dynamics of the transition of power (De Riz, 1990). The defeat in the war marked a point of inflexion for the regime, and the call for elections quickly took place. Argentina was headed in the difficult task of recovering formal institutions of government, fundamental rights, and political interaction.

### **III. Brazil: Gradual and Transformative Institutional Change**

With the coup d'état on March 31, 1964, a civic-military regime that would last 21 years began. Differently from other constitutional interruptions, this coup did not intend to give away the control over Brazilian politics, incorporating the characteristic of permanence. With the new regime, individual freedoms and guarantees were limited. On April 9, the military junta composed by General Artur da Costa e Silva, Lieutenant Brigadier Francisco de Assis Correia de Melo, and Vice Admiral Augusto Hamann Rademaker Grunewald dictated the Institutional Act n.1 (AI). In its first article, the act declared: "The Constitution of 1946, the state Constitutions and its respective amendments are maintained with the modifications established in this Act." The AI n.1 also granted to the military government the authority to revoke legislative mandates, suspend political rights for 10 years, and force the retirement of any person who has made an attempt against National Security<sup>14</sup>. Furthermore, the act determined indirect presidential election to take place on April 11; the mandate shall remain until January 31, 1966.<sup>15</sup> Article 7 stated that "Constitutional or legal guarantees of vitality or stability

<sup>14</sup> In these political scenarios 49 judges were removed (Fausto, 2002, p.467).

<sup>15</sup> On April 15, 1964, Castelo Branco was sworn in as President. His mandate would be extended until March 15, 1967, through the Constitutional Amendment n.9 of July 22, 1964.

are suspended for six months,” and item 4, which particularly affected the Supreme Federal Court (STF), read: “The jurisdictional control of these acts shall be limited to the examination of extrinsic formalities, being prohibited the consideration of the facts that motivated the act, as well as its convenience or opportunity.” Nonetheless, this Institutional Act would not be the last.

During his presidency, Castelo Branco would try to maintain respect towards the STF. After certain decisions of the High Court, the hard liners began considering alternatives to this branch of government. In an attempt to appease the spirits of these hard liners, exasperated by certain judicial decisions of the Court<sup>16</sup>, the government dictated AI n.2 on October 27, 1965, affecting particularly the STF. The number of members of the High Court increased to 16; constitutional guarantees of vitality, immobility and stability were suspended, and article 19 declared that: “Shall remain excluded from judicial consideration: I – the acts practiced by the Supreme Command of the Revolution and by the Federal Government, based on the Institutional Act of April 9, 1964, the current Act and on complementary acts; II – the resolutions of Legislative Assemblies and Municipal Chambers that have revoked mandates or declared the impeachment of Governors, Deputies, Mayors or City Counsels, from March 31, 1964 until the date of this Act.” Other areas were also affected<sup>17</sup>. The military had left the barracks and were at war against the STF. According to the military perception, the branches of government should walk hand in hand to endorse the continuity and deepen the revolution.

The Constitution of 1946 saw its end with the AI n.4, on December 7, 1966. The act summoned the National Congress to

---

16 It is important to note that the decisions not only exasperated certain groups within the military, but also many legislators and sectors of the press who saw the High Court in disaccordance with the revolutionary mission. The attacks focused specially on Minister Hermes Lima and Evandro Lins. The habeas corpus conceded to the Governor of the State of Goiás, Borges Teixeira, and to the Ex-Governor of the State of Amazonas, Plínio Coelho, were determining.

17 The AI n.2: installed indirect presidential elections; dissolved all political parties and allowed the creation of new ones; established the presidential power to declare a state of siege for 180 days without consulting the legislature, to intervene in state politics, to declare Congressional recess, to dismiss employees due to incompatibility with the regime, and to dictate law-decrees over matters of national security. Furthermore, the President reserved the right to send constitutional amendments to Congress, which had 30 days to appreciate the amendments and approve them with a majority of both legislative houses.

discuss, vote and promulgate the proposed Constitution presented by the President. According to the military government, “only a new Constitution can guarantee the continuity of the revolution”. The current legal mess had gotten out of control, and the new Constitution sought *normalization* in a sense. In November 1965, the Constitutional Amendment n.16 would profoundly alter the Judicial Power<sup>18</sup>. Federal Justice was institutionalized, as had been announced in the AI n.4. Still, the amendment allowed the STF to judge federal laws or acts by means of the representation of the Attorney General. The constitutional control was strengthened. In addition to the already present diffused control, a concentrated control was instituted (Dias Corrêa, 1987). As Vilhena Vieira suggests:

The problem appears in the form through which active legitimacy was configured, that is, the capacity to provoke the jurisdiction of the Supreme Court. Such legitimacy, attributed with exclusivity to the Attorney General, dismissible ad nutum by the President, became an instrument of little value in controlling the institutional acts produced by the Executive or in its interest.” (1994, p. 79).

The new constitutional text came into effect together with the swearing in of Costa e Silva as president, on March 15, 1967. The flaming fundamental text tried to institutionalize and legalize the military regime in a more harmonious way, leaving behind the judicial mutilation of the first years of government. Nonetheless, National Security being its main objective, constitutional guarantees would be profoundly affected, especially individual freedoms<sup>19</sup>. The more the revolution was institutionalized, the more it distanced itself from *democracy*. Habeas corpus and writ of mandamus were established, although the former would not always be effective when relating to crimes against National Security. The decree-laws

<sup>18</sup> Some purges in the Judiciary took place in this phase (Pereira, 2010).

<sup>19</sup> Regarding the guarantees given to the judges, the new Constitution established, in article 108: “With the exemption of the restrictions expressed in this Constitution, the Judges shall enjoy the following guarantees: [...] III – irreducibility of salary, subject, however, to general taxes. § 1º - Retirement shall be compulsory at 70 years of age or for proven disability, and optional after thirty years of public service, in all of these cases with full salaries.”

played an important role as a government tool; article 58 established: “The President of the Republic, in cases of urgency or relevant public interest, and as long as it does not result in increases in expenses, may issue decrees with the force of law over the following subjects: I – national security; II – public finances”. Nonetheless, the Constitution of 1967 would coexist with institutional acts and other legal instruments that appeared over time, constantly eroding its power.

On one hand, the country went through a favorable economic situation (with high concentration of benefits, though); on the other, political opposition, social manifestations (particularly workers and students), and acts of violence multiplied. On October 1968, the Higher Censorship Council (*Conselho Superior de Censura*) was created (Fico, 2004, p. 212). The military elite noticed that in spite of the measures in place to insure order, these had not produced the expected effect, which created the necessity for deeper measures. In this context, the authoritarian model darkened on December 13, 1968, with the AI n.5. Dictated by President Arthur Costa e Silva, the Institutional Act n.5 gave ample power to the government to repress the opposition: the National Congress was shut down (following the Complementary Act N. 38<sup>20</sup>), democratic mandates were revoked, political rights of any citizen could be suspended for a period of ten years, federal government could intervene in states and municipalities, good could be confiscated in case of unlawful enrichment, and habeas corpus for political crimes against National Security and the socio-economic order was suspended. After the AI n.5, the authoritarian regime increased repression and would use detention, torture and murder against its enemies or those considered as such. For example, in January 1969 forty-three congressmen were arrested. In July, the Operation Bandeirantes was created, a center for repression located in São Paulo. And in September, the new National Security law, which included the death penalty, was approved.

The Institutional Act n.6 from February 1969 would make the Supreme Court the target one more time. First, the number of ministers was reduced to eleven and, as a consequence, ministers Evandro Lins, Hermes Lima, and Vitor Nunes Leal were pushed

---

<sup>20</sup> Article 1 established: “In the terms of art. 2, and its paragraphs, of the Institutional Act n.5, from December 13, 1968, Congressional recess is declared, from this date.”

into forced retirement. Minister Gonçalves de Oliveira renounced in solidarity. Still, Minister Lafayette de Andrada was removed. The Supreme Court was renovated almost in its entirety. The AI n.6 also altered the capacities of the STF, increased those of the Supreme Military Tribunal, and ratified all constitutional amendments created through Complementary Acts after the AI n.5. According to article four of AI n.6, “All acts performed in accordance with this Act and its Complementary Acts, as well as their effects, are excluded from judicial review”. The STF was being pushed aside from its vital functions as an institution. This way, the government avoided jurisdictional control and appreciation of law, although at cost of its legitimacy (Rosa, 1985). The STF had a new institutional status, with a more restricted role and a renovated composition. As Vale (1976, p. 166) suggests: “Since then, especially with the Acts numbers 5 and 6, conflicts ceased, and the Executive-Revolutionary Power found in the Supreme Court an administratively healthy organ, technically agile, [...] but politically dead.” In the same line, Vilhena Vieira (1994) argues that as its capacities were reduced and its ministers altered, the STF no longer offered resistance to the regime.

Still, the modifications continued: on October 17, 1969, Constitutional Amendment n.1 was declared, and would make clear that power would be concentrated in the Executive branch: “Considering that, and given that a parliamentary recess has been decreed, the Executive Federal Power is authorized to legislate over all subjects, according to clause § 1º of article 2º of the Institutional Act n. 5, of December 13, 1968.” The amendment was extensive in the modifications it introduced to the 1967 Constitution. Not few authors admit that it served the purpose of a new constitution. The Amendment n.1 –in addition to the AI n.5– intensified the concentration of power in the Executive and consolidated the legal juridical architecture of the military regime. From the structure of the Constitution of 1946, the modifications of the Constitution of 1967 and the constitutional amendment –or new constitution– of 1969 were introduced. Despite of increasing authoritarianism, certain liberal forms of governmental organization were not completely altered –the legislative and judicial powers remained– nor were citizen rights completely annihilated, although these would be restricted to its maximum.

With the swearing in of Médici as head of the Executive Power, a duality was momentarily installed. The economic development had important consequences in the process of legitimization of the violent regime. As Gaspari (2002, p. 18) indicates, “The economic miracle was simultaneous to the repression and the armed struggle. Both real, they coexisted and denied each other”. Between the governments of Costa e Silva and Médici, repression would reach its maximum expression in the armed struggle: during this period, there were more than 300 disappeared, 25,000 political prisoners, 10,000 exiles, and over 7,378 people judged by military courts for political crimes (Pereira, 2003).<sup>21</sup>

With the Geisel government, there was an attempt at a process of normalization, but the economic crisis altered the initial plans. The military regime started to lose support from the middle and high classes, which had previously sustained it. In 1974, the regime met an electoral, and in 1977 the constitutional amendment n.7 increased the capacities of the STF (Dias Corrêa, 1987, p. 17).

The process of political opening presented many scenarios, yet the military questions would be predominant. This way, the process was set to be a slow one. In June 1978, AI n. 5 was lifted, and in October of that same year the constitutional amendment n.11 brought back parliamentary guarantees and reorganized the party system. In March 1979, Figueiredo assumed the presidency. On August 22 of that year, the Amnesty Law was approved; the Law was restricted to those involved in political crimes,<sup>22</sup> although later, with the support of the Supreme Court, it was converted into a bilateral amnesty that benefited in an ample, general and unrestricted manner the members of the authoritarian regime<sup>23</sup>. The Law

---

21 In brief but clear words, Soares (1994, p.29) shows that: “facts confirm that political repression was concentrated in 1964, and later in the years from 1969 to 1973. This repression was distributed throughout all sectors of national life, including military, civilians, and parts of the State. However, regarding the question of the disappeared, the killed, and the abused, the majority these acts appears in the second moment. More than this, we want to call to attention the fact that what changed in this second phase was the target of repression, involving sectors of the social and cultural national elites, the improvement of methods, the institutionalization and organization of the repressive system...”

22 The Amnesty Law n.6.683-1979 exposed the internal disagreement amongst the military on the liberal measures taken during the period of transition (Soares, D’Araujo e Castro, 1995). Currently, the amnesty law is being strongly debated, recently reaching the STF in a lawsuit demanding its revision. The Supreme Court’s early arguments were not in favor of the revision of the law.

23 As Abrão (2011, p. 123) shows: “... the social pressure for the investigation of crimes

passed through a process that was controlled by the regime, giving it a meaning of political-social agreement to co-opt the fact that it had only partial legitimacy. This supposed legitimacy was strengthened with time, based on the legality of the law conceded by the Supreme Court. The prolonged transition towards redemocratization in Brazil, as well as the negotiation of diverse sectors and the military, would have serious impact in the future regarding the punishment for crimes committed during this period. With relation to the transition and action of the STF, Vilhena Vieira (1994, p. 81) states: “The Supreme Court collaborated towards the transition in the rhythm established by the agenda of the government. In diverse episodes in which the Supreme Court was sought after, the litigants had their pretensions frustrated by a court submissive to the will of the military.” At last, as we may observe during the course of the period being analyzed, the civic-military regime constantly altered the capacities of the High Court until they achieved to create a Supreme Court in accordance with the power and objectives of the illegitimate government. These modifications in capacities were gradual, albeit cumulative, thus succeeding to institutionally transform the role of the High Court within the national political scenario.

## **A. Composition of the STF During the Military Regime: 1964 – 1985**

With the military regime in place, the Supreme Federal Court slowly turned into an uncomfortable institution for the objectives of the revolution. In spite of the fact that part of the ministers recognized the respect of President Castelo Branco towards the court, it was during his presidency that interventions in the court began. This trajectory deepened until the new regime achieved to create a Supreme Court in accordance to its wills; differently from the Argentinean case, however, the modifications in the High Court happened gradually, not abruptly. In order to calm the spirits of

---

increased, which led the Judiciary – note: controlled by the regime – to systematically and interpretively expand the spectrum of the scope of the Law, considering the crimes committed by agents of the State as “related to political crimes,” and, moreover, applying the Law even to crimes occurred post-1979, outside its temporal validity (such as the Riocentro case in 1980), under the guise of the principle of ‘national pacification’.”

the harsher sectors of the military, Castelo Branco implements the Brazilian Court Packing, increasing to 16 the number of members of the court with the AI n.2 of October 27, 1965. Thus, five ministers were designated and sworn in on November 25 of the same year. This number was maintained by the Constitution of 1967. The designated ministers were Adalício Coelho Nogueira, José Eduardo do Prado Kelly, Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Mello, Aliomar de Andrade Baleeiro, and Carlos Medeiros Silva. According to Minister Hermes Lima, the designations had honored the court, granting it independence and quality (Vale, 1976).

Nonetheless, the increase in number of members and the designation of ministers did not cause the effect the military had expected. On December 13, 1968, based on the Institutional Act n.5, three ministers were forced into compulsory retirement, leaving their positions in January, 1969; in solidarity, Minister Antonio Gonçalves de Oliveira resigned in February of that very year. Minister Antonio Carlos Lafayette de Andrada also resigned in the same period. The AI n.6 re-established the number of ministers to eleven. The three ministers who were compulsory removed were Evandro Lins, Hermes Lima, and Vitor Nunes Leal. All had had an active participation in defense of the Constitution.

During the authoritarian regime, 32 ministers were designated to the High Court, of which 12 were designated during the first four years of the regime. Undoubtedly, the intervention over the STF had succeeded in renovating its composition, although these changes in structure were simply complementary to the changes in the institutional role of the High Court established by the legislated implemented during the regime.

Regarding the Presidents of the High Court, it is worth paying attention to the three first. These were the only ministers nominated in democratic moments: Minister Ribeiro da Costa designated by Linhares, Minister Luiz Gallotti by Dutra, and Minister Gonçalves de Oliveira by Juscelino Kubitschek. It was during these presidencies that the STF experienced its greatest interferences and changes, and these presidents did not fail to show their dissatisfaction. After these presidencies, the role of the STF was diminished as was the importance of the president of the High Court. Definitely, the modifications in the structure of the court deepened with time: on one hand its size was modified, and on the other its composition

was changed. Once the military achieved to have the type of Supreme Court they wished for, institutional changes in this area were minimal. Given the strategic importance of these institutional changes in the structure of the High Court, it is important to note that followed two fundamental characteristics: In the first place, these changes were gradual and never radical or abrupt like in the Argentinean case; secondly, they were complementary to the institutional changes in the capacities of the High Court. It might be for this reason that the modifications in the structure were gradual, since they were complementary and cumulative with the objective of achieving a solid institutional transformation.

## IV. Conclusions

Throughout the institutional development of the Supreme Courts of Argentina and Brazil during their respective military regimes, constant changes happened over time. Some were the result of an accumulation of gradual and incremental changes (Pierson, 2008), whilst others were the product of abrupt institutional change. As these cases show, major changes can happen alongside a strong sense of institutional continuity. After re-democratization, these continuities become important authoritarian legacies in democracy<sup>24</sup>. Given the extensive possibilities of types of changes, this paper observed changes in structure as well as in capacity of the High Courts, always within the political and historical context in which they happened. The result is an analysis of the development of the Supreme Court through its institutional changes during authoritarian regimes.

To begin with, this paper noted the difference in the temporal period studied in each case: the civic-military regime lasted seven years in Argentina, while in Brazil the regime lasted three times as long, for 21 years. This temporal difference suggests different

---

<sup>24</sup> To deepen the debate of authoritarian legacies in democracy, see for the Brazilian case: Del Rio, Andrés. *Dictadura, Democracia e Justiça Transicional no Brasil: Trajetória e Legados do Supremo Tribunal Federal*. *Dados* [online]. 2014, vol.57, n.4. For the Argentinean case, see: Del Rio, Andrés. *La dictadura argentina en el banquillo: la trayectoria de la justicia y punición a los responsables por los crímenes de lesa humanidad*. *Política, Globalidad y Ciudadanía*. Universidad Autónoma de Nuevo León Vol 1 Núm 1. enero-junio, 2015.

meanings. Nonetheless, what is important about this difference is that it clearly exposes the degree and pace of the institutional changes in each case. It shows the Brazilian gradualism and the Argentinean rupture. It was during a period of five years that Brazil went through the institutional changes that finally transformed the institutional architecture of the Supreme Court and distilled its institutional role. If we consider five years in the Argentinean case, we are referring to over 70% of the military regime. In this case, the main institutional changes already had been implemented in less than six months.

In both cases, institutional changes produced through modifications in the capacities or structure transformed the role of the High Court. In this sense, the court was an institution devoid of strength or tools vital to its function. Moreover, in both cases, this lack of strength profoundly affected the role of the Supreme Court in the defense of human rights, in the context of systematic human rights violations as a consequence of state-sponsored terrorism. The courts did not channel social demands for human rights violations, rejecting habeas corpus and obstructing investigations. A fundamental role was absent in a moment of extreme need. For each case, this violent context has unique characteristics: in Brazil, it was important for the regime to maintain a certain democratic disguise; in Argentina, the military opted for illegality in its pure state, and the extrajudicial execution materialized in the forced disappearance of citizens. As a similarity, in the realm of human rights both cases exhibit a High Court with little importance and ineffectiveness regarding the defense of basic rights. In order to enrich our comparative perspective, we will analyze the modifications produced in the High Courts of each case study, noting similarities and individualities.

## **A. Changes in Capacities**

In the Brazilian case, with the coup of 1964, the new regime established a dictatorship with a democratic and legal disguise. There were many changes in the capacities of the High Court, each with a different depth and extent. The attributions and capacities arising from the Brazilian legislation, Constitutional and national,

were modified repeatedly. These ended up molding an STF with little power and diminished in its institutional role within the political system. For example, the Institutional Acts n.5 and 6 (1968 and 1969) seriously affected the STF. The AI n.6 established, in its article 4, that: “All the acts practiced in accordance with this Institutional Act and its Complementary acts, as well as its effects, are excluded from any judicial appreciation.” In addition, while the capacities of the court were increased at certain points, these had limited effects. The amendment of 1977 is a clear example. In particular and exceptional cases, there were sentences that were not executed by the government. In Brazil, the stability of the structure of the STF was given ultimate importance, but in order not to run any risks with its members, governments altered its capacities and even its institutional role. These changes in capacities were the principal strategy in the Brazilian case, and also served as a type of insurance for changing political regimes.

A remarkable characteristic of the Brazilian case was the modifications in capacity, which happened in a gradual and constant form. The rhythm of the changes was gradual and cumulative, and with time these changes solidified into important institutional transformations affecting the institutional role of the Supreme Court. The Brazilian gradual, cumulative, and constant changes were implemented in many different ways: institutional acts, decrees, constitutional amendments, and even through new constitutions. This *de facto* formality or legality was lacking legitimacy. The military governors were determined to maintain at least a façade of legality (Acuña y Alonso, 2001, p. 17). This judicial bipolarity of the regime (*de facto* legislation with democratic pretensions) would be extinguished with the implementation of the AI n.5, which *legally* unmasked the ruling authoritarianism.

In the Argentinean case, the development of the High Court followed a different trajectory in which the interventions in its capacities were not the main or only feature. Institutional breakdown and modifications of the hierarchy of the legal structure did alter the capacities of the High Court. The coup of 1976 is good example of a moment when the changes in capacities were deep, and also especially extreme. Law No. 21.258 of 1976, art. 5, declared that: “*The magistrates and employees that are designated and confirmed shall take an oath of compliance towards the Basic Objectives as stated by*

*the Military Junta, the Statute for the Process of National Reorganization, and the National Constitution, as long as the latter is not oppose to the former documents.*” In this sense, the modification of the Kelsen legal pyramid led to extreme abrupt changes in the Argentinean Supreme Court, giving this Court a new, smaller, institutional role. The loss in attributions multiplied the feeling of a functional and weak institution. The lack of defense of human rights by the Court was an example of its real incapacity as a judicial institution. During the period in which massive disappearances took place, the judicial power became an almost irrelevant resource. The modifications in the capacities of the High Court were emphatic and abrupt, eliminating the necessity for constant readjustments. Gradual processes were not needed, given the rupture in legality produced by the coup of 1976. But the Supreme Court was not the only institution affected: it followed the same luck as all the other state institutions, as a result of the de-prioritization of national legislation.

## **B. Changes in Structure**

When changes in structure were analyzed, we focused especially in the modifications in the size of the High Court and in its composition. In the Brazilian case, with the implementation of the AI n.2 of October 27, 1965, the number of ministers increased from 11 to 16. This was considered an attempt at a Brazilian Court Packing. Five ministers were designated, taking office on November 25 of that same year. The total number of ministers was maintained by the Constitution of 1967. On February 1, 1969, the Institutional Act n.6 reduced from 16 to 11 the number of members in the Supreme Court. As a consequence, three ministers were forced to retire: Evandro Lins, Hermes Lima, and Vitor Nunes Leal. Following that, Minister Gonçalves de Oliveira resigned in solidarity and Minister Lafayette de Andrada was removed. It is important to note that all of the removed ministers had been designated during democracy. Thus, the Supreme Court was renovated almost in its entirety, leaving only Justice Gallotti as a minister who has been designated during a democratic period. The military pushed away those whose interpretations did not meet revolutionary ends. Through a gradual process, the Court was *purified* of the ministers

that bothered the illegitimate government. The increase or decrease in number of ministers of the High Court was implemented by the civic-military regime jointly with the designation of new members or forced removal of others. In this sense, as these constant and gradual changes in structure accumulated, they ended up producing significant transformations in the institution of the Supreme Court and renovating it almost in its entirety. Small, constant modifications had a transformative power and produced important change (Pierson, 2008), which in the end re-oriented the objective of the Brazilian High Court.

On the other hand, in the Argentinean Case, the Supreme Court was composed by five ministers, a number that was kept constant throughout the entire period. This apparent and alleged stability in the size of the High Court had a direct cause: with the arrival of the civic-military government, all of the ministers were forcibly removed from their position. Thus, the characteristic in focus is the radicalism in the illegal and informal removal of the Supreme Court Justices. The complete renovation of the members of the High Court was thus an effective measure to achieve the desired institutional re-orientation sought by the authoritarian regime. It is important to note that this forced and compulsory renovation of ministers was a strategy used by *de facto* Argentinean regimes in other points in history: 1955, 1966, and 1976 (case in question). The Argentinean case presents a particularity: with the return to democratic regimes, the (*de facto*) judges willingly resigned. This occurred in 1958, 1962, 1973 and in 1983. It is important to keep in mind that political trial against supreme justices had only been used once before the military regime in point. During the first Perón government, four members of the CSJN were sent to trial, although one of them would resign before the end of the process. In this context, the radicalism, depth, and swiftness in the changes in structure of the High Court after the coup of 1976 is notable.

Both cases show an important issue related to the new designations and compulsory removals: with new designations as well as with the obligatory removals, the ministers were not subject to a formal process of designation and removal nor to a process of political trial, deepening problems of institutional legitimacy.

## C. Unique and Shared Characteristics

As seen, every actor tries to interpret or re-direct institutions to achieve advantages towards the fulfillment of their own objectives or interests. Observing the changes in coalitions is important for institutions rely on them (Thelen, 2004, pp. 31-33). In the Brazilian case, the Supreme Federal Court was an institution that was constantly re-directed and re-molded in a **gradual** manner to meet the new necessities of the authoritarian coalition in power. In this case, the accumulation of small institutional changes ended up significantly transforming the institutional role of the Supreme Court in the national scenario. Meanwhile, in the Argentinean case, **radicalism** was the main feature in the measures taken to re-design institutions to achieve the interests of the authoritarian regime. Breakdown immediately provoked the desired institutional changes. There was no gradualism in the execution of these changes; on the contrary, even the end of the military regime would be abrupt. In these authoritarian processes, each country had particular characteristics, although in both cases the outcome was a profound change in the High Court. Finally, with the return to democracy, each Court faced new challenges, as a result of the institutional inter-relations of democratic processes.

## References

- Abrão, P., (2011). A Lei de Anistia no Brasil. As alternativas para a verdade e a justiça. *Acervo*, 24(1), 119-138.
- Acuña, C., y Alonso, G. (2001). *La reforma judicial en América Latina: un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 – 9 de Noviembre.
- Acuña, C., y Smulovitz, C. (1995). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: Acuña, C. *La Nueva Matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ancarola, G. (1999). *Reflexiones sobre la función política de la Corte Suprema en los gobiernos de facto*. Academia Nacional de Ciencias Morales y políticas. Doctrina 1999, Tomo XXVIII.

- Bohoslavsky, J. (2015). *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453-475.
- Carrió, A. (1996). *La Corte Suprema y su Independencia*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). (1984). *Nunca Más*. Informe de la CONADEP, Buenos Aires.
- D'Araújo, M., Glaucio, A., Dillon, S. y Castro, C. (org.). (1994). *Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- De Riz, L. (1990). *Argentina: El comportamiento electoral durante la transición democrática 1983-1990*. Documentos CEDES/41. Buenos Aires: CEDES.
- Del Rio, A. (2014). El desarrollo Institucional de la Corte Suprema de Justicia Nacional y del Supremo Tribunal Federal. Trayectorias comparadas desde el establecimiento a la redemocratización. Curitiba, PR: CRV.
- Dias Corrêa, O. (1987). *O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense.
- Fausto, B. (2002). *Historia do Brasil*. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo.
- Fico, C. (2004). *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record.
- Finkel, J. (2004). Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change. *Latin American Research Review*, 39(3) 56-80,
- Gaspari, E. (2002). *A ditadura escancarada. Vol.2. Coleção As Ilusões Armadas*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Krasner, S. (1984) Approaches to the State: Alternative Conception and historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Linz, J. J., y Stephan, A. (1996). *Problems of democratic Transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore – London. The Johns Hopkins University Press.
- Montesquieu, C. (2004). *Del espíritu de las leyes*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.
- Pereira, A. (2003). Political Justice under Authoritarian Regimes in Argentina, Brazil, and Chile. *Human Rights Review*, January-March, 27-47, doi: 10.1007/s12142-003-1024-7
- Pereira, A. (2010). *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra.
- Pierson, P. (2008). Big, Slow – Moving, and... Invisible. Macrosocial Processes in the Study of comparative Politics. In: Mahoney James, Rueschemeyer, Dietrich (Editors) *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. Cambridge University Press.

- Secretaria General, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1980). *Informe sobre la situación de los derechos Humanos en la Argentina*. Abril.
- Soares, A., y D'Araujo, M. (org). (1994). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.
- Soares, A., D'Araujo, M. y Castro, C. (org.). (1996). *A Volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Steinmo, S., Thelen, K., y Longstreth, F. (1992) *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Streeck, W., y Thelen, K. (2995) *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political econommies*. Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge University Press.
- Vale, O. (1976). *O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Vilheira, O. (1994). *Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Walker, C. J. (2006). Toward Democratic consolidation? The Argentine Supreme Court Independence and the Rule of law. *Florida Journal of International Law*, 18(3), 745-806.



# DESAPARICIONES FORZADAS E IMPUNIDAD EN LA HISTORIA MEXICANA RECIENTE<sup>\*</sup>

*Silvia Dutrénit Bielous<sup>(a)</sup> y Gonzalo Varela Petito<sup>(b)</sup>*

FORCED DISAPPEARANCES AND IMPUNITY IN RECENT MEXICAN HISTORY

DESAPARECIMENTOS FORÇADOS E IMPUNIDADE  
NA HISTÓRIA MEXICANA RECENTE

Fecha de recepción: 10 de septiembre del 2017

Fecha de aprobación: 7 de diciembre del 2017

## Sugerencia de citación:

Dutrénit Bielous, S., y Varela Petito, G. (2018). Desapariciones forzadas e impunidad en la historia mexicana reciente. *Razón Crítica*, 4, 105-135, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1300>

<sup>\*</sup> El artículo se realizó como parte de las actividades del proyecto CONACYT-Mora (clave CB 2012/177295). *El trabajo de los equipos de antropología forense en América Latina: otra ruta de acceso al conocimiento de la represión y violencia políticas.*

(a) Instituto Mora-CONACyT, México  
<https://orcid.org/0000-0002-4485-4601> sdutrenit@hotmail.com

(b) Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimileo, México  
<https://orcid.org/0000-0002-5648-6332> lombardi60@gmail.com

## RESUMEN

En 2014, la desaparición de 43 estudiantes de una escuela normal rural en Ayotzinapa, Guerrero, hizo evidente al mundo la práctica del delito de desaparición forzada en México. Desde décadas atrás se habían producido acontecimientos similares, lo que devino en una sentencia en 2009 al Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en relación con el llamado Caso Rosendo Radilla. Mecanismos de impunidad muy estructurados han impedido evitar o dilucidar resolver estos crímenes.

---

**PALABRAS CLAVE:** México, derechos humanos, desaparición forzada, impunidad, Ayotzinapa.

## ABSTRACT

In 2014 the disappearance of 43 students from a rural school in Ayotzinapa, Guerrero, showed evidence to the world of the continuous practice of the crime of forced disappearance in Mexico. From decades back similar events had occurred, which led the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) to sentence Mexico in the 2009 case known as Rosendo Radilla. However, deeply structured impunity mechanisms have impeded the prevention or elucidation of these crimes.

---

**KEY WORDS:** Mexico, human rights, forced disappearance, impunity, Ayotzinapa.

## RESUMO

Em 2014, o desaparecimento de 43 alunos de uma escola rural normal em Ayotzinapa, Guerrero, evidenciou ao mundo a prática do crime de desaparecimento forçado no México. Há décadas, vinham ocorrendo eventos semelhantes, o que resultou numa sentença em 2009 para o Estado mexicano, por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quanto ao chamado caso Rosendo Radilla. Mecanismos de impunidade muito estruturados impediram que esses crimes fossem evitados ou resolvidos.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** Ayotzinapa, desaparecimento forçado, direitos humanos, impunidade, México.

## INTRODUCCIÓN

---

En 2014, la desaparición en la ciudad de Iguala de 43 estudiantes de una escuela normal rural de Ayotzinapa, en el estado de Guerrero —una de las zonas de México donde han desaparecido muchas otras personas— exhibió como nunca la grave reiteración de este delito en México. Anteriormente, la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) por el llamado caso Rosendo Radilla<sup>1</sup> apenas si había logrado atraer la atención sobre las desapariciones forzadas de los años de 1970 y 1980. En cambio, las impugnaciones por el caso Ayotzinapa hicieron que el Estado mexicano sufriera una grave crisis de credibilidad en los ámbitos nacional e internacional. El último informe del Grupo Internacional de Expertos Independientes (en adelante GIEI), creado en la órbita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) a propósito de la desaparición de los normalistas, aunque sin carácter de sentencia, confirmó de manera directa y documentada las observaciones del órgano interamericano al Estado mexicano concernientes a derechos humanos (GIEI, 2016).

Si la sentencia Radilla no fue suficiente para presentar en el foro global la imagen de un Estado que atentaba o encubría delitos contra los derechos humanos, Ayotzinapa, en un entorno nacional de adhesión a la tratadística sobre Derechos Humanos (DD. HH.) y construcción de instituciones especializadas en la materia,

---

1 Véase en las siguientes páginas.

determinó que, por acción u omisión, la comisión de delitos de lesa humanidad, como la desaparición forzada, generó una situación de emergencia, como puede advertirse en las recomendaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) emitidas en 2015. Este Comité exhortó a las autoridades de México a tomar medidas para cumplir con sus obligaciones como Estado signatario de la Convención Internacional sobre el tema.<sup>2</sup> En su informe final, indica que México vive un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte de su territorio, muchas de las cuales podrían calificarse de forzadas. Se pronuncia también sobre los serios desafíos que enfrenta el país en materia de prevención, investigación y sanción de este tipo de delito, así como en la búsqueda de personas desaparecidas. Igualmente, recomendó crear un registro nacional único de personas desaparecidas e intensificar los esfuerzos para prevenir e investigar las desapariciones de migrantes en tránsito por su territorio (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et ál., 2015).

Sin embargo, se observa una política ambigua y una estrategia confusa en el campo de la defensa y promoción de los derechos humanos, que conduce a una difícil relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) y con la Organización de Naciones Unidas, lo que provocó, incluso, fricciones con un relator especial de este último organismo sobre el tema de la tortura<sup>3</sup>.

La vigencia de la impunidad genera una crisis por la que se cierran los caminos a las instituciones nacionales puestas en pie para satisfacer la demanda de verdad y justicia, y se fomenta indirectamente que víctimas o terceros en discordia recurran, a falta de otra alternativa, a las instancias especializadas internacionales en la materia.

---

<sup>2</sup> Ante la exigencia de la sociedad civil respecto a que el comité pueda recibir y examinar casos individuales de desapariciones forzadas, presentadas de manera directa por los ciudadanos, este órgano emitió recomendaciones en que se “alienta enérgicamente” al Estado a reconocer la facultad para que los expertos de la ONU puedan revisar casos (Comité contra la Desaparición Forzada, 2015).

<sup>3</sup> En el caso de la ONU, véase el Informe del relator especial Juan Méndez, en donde señala que “La tortura es generalizada en México. Ocurre especialmente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la justicia, y con fines de castigo e investigación” (ONU, 2014). Ello despertó la reacción del gobierno mexicano, que por cuestión de “agenda” no permitió que regresara en misión durante 2016 a realizar otra visita que solicitara desde 2015 (Gómez, 2016).

Ayotzinapa puso en evidencia que muchas de las reiteradas desapariciones realizadas bajo similares condiciones de impunidad habían quedado fuera del foco de atención de la opinión pública global. En ese sentido, como se sostiene a continuación, la información existente revela que el hecho es reiterado, a lo largo de los últimos cincuenta años, y se mantiene con grados de mayor a menor invisibilidad desde la década del sesenta del siglo pasado hasta que estalló el caso de Ayotzinapa. Así mismo, es posible apreciar cómo se activan mecanismos de impunidad y cómo, a medida que se crean y desarrollan estructuras institucionales destinadas a develar violaciones de derechos humanos, se produce un conflicto cada vez más público a causa de la omisión de investigación y procuración de justicia, lo que deriva en denuncias como procesos jurisdiccionales en organismos nacionales e internacionales.

Con la perspectiva de la historia reciente que entretene miradas disciplinarias provenientes del derecho, la ciencia política y las relaciones internacionales, este artículo busca examinar las características de impunidad que han afectado la práctica del Estado mexicano en materia de violaciones de derechos humanos. Las fuentes usadas para respaldar los hechos narrados responden a la existencia cada vez mayor de documentación jurídica que informa de dichas situaciones de impunidad. Al mismo tiempo, se incorporan un conjunto de informaciones hemerográficas sobre aspectos puntuales de la narración.

El artículo comprende cinco secciones. La primera, de manera sintética, reconstruye las bases de la impunidad en relación con la forma en que el sistema político ha limitado e, incluso, impedido que se cumplan las funciones estatales relativas a la defensa de los derechos humanos de sus ciudadanos. Abarca desde mediados de los años sesenta del siglo pasado hasta el presente. En la segunda sección se aborda de manera particular el procesamiento de las violaciones a los derechos humanos a partir del reconocimiento explícito que hizo el Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) en noviembre de 2001. En la tercera sección se exponen, más específicamente y basados en la sentencia de la COIDH sobre el caso Rosendo Radilla, las formas que adquirió el ejercicio de la impunidad durante y después de los años setenta, cuando se desplegó la represión política sobre los

movimientos campesinos y sociales. Este momento marca también el inicio de la intervención de las instancias internacionales para investigar y dirimir responsabilidades ante la ausencia del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de protección de los derechos humanos. La cuarta sección muestra lo que se visibilizó en el foro global acerca del acontecimiento de Ayotzinapa. En particular, se percibe, mediante la documentación generada por expertos internacionales y testigos, la trama de una remozada impunidad y el papel de un Estado que resulta cuestionado por los organismos internacionales intervinientes. La sección quinta es de conclusión.

## 1. Estado y fuentes de la impunidad

De acuerdo con particularidades de su desarrollo histórico y de su sistema político, durante el periodo de la guerra fría en México se pusieron en práctica tanto estrategias *sui generis* de abordaje de situaciones de conflicto interno, como de relaciones internacionales. No obstante que durante el predominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el gobierno mexicano, a diferencia de otros de la región latinoamericana, mantuviera muy buenas relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y el gobierno de Cuba, desde 1959 en declaraciones oficiales aflora la preocupación de que los “ejemplos de luchas o de pueblos lejanos y distintos al nuestro” (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 349)<sup>4</sup> se hicieran sentir en el país, inspirando movimientos que buscaran cambiar el orden político y económico existente. El hecho mismo de la relativa proximidad en el tiempo de la revolución mexicana de 1910-1917 y, en especial, su elogio y recuerdo permanentes en la retórica oficial, servía contradictoriamente para alimentar en el imaginario popular el espíritu insurgente. Por lo demás, el acelerado cambio socioeconómico de México en la posguerra, con una progresiva integración a la economía estadounidense junto al mantenimiento o surgimiento de profundas brechas de desigualdad social, así como el descontento de grupos intelectuales con el sistema de autoritarismo “blando” (ya no tan blando luego de la represión

---

4 Palabras del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964).

masiva de 1968) hizo que al igual que en otros países de América Latina, aunque por razones nacionales propias, surgieran en los años setenta del siglo XX movimientos guerrilleros, ya sea de base urbana o de implantación rural, particularmente en el estado de Guerrero, con altos índices de atraso económico y disparidad social.<sup>5</sup>

Las peculiaridades del sistema político mexicano, que no apelaba prioritariamente a esquemas represivos (si bien estos no faltaban), sino a mecanismos de control corporativo de masas y estaban acompañados de un discurso progresista, determinaron la respuesta dada a este desafío. Sobre todo, en el periodo posterior a 1971, la orientación gubernamental fue por un lado de tolerancia e incluso apertura de espacios de expresión y organización para grupos intelectuales, movimientos estudiantiles y organizaciones de izquierda con perspectiva crítica, pero predominantemente pacífica; por otro lado, la represión policial y militar se desató implacablemente contra los movimientos armados contestatarios y, aunque no llamara tanto la atención en ese momento, también en las zonas rurales en que el narcotráfico expandía sus redes sociales para la producción y traslado de drogas (con el nombre clave de Operación Cóndor).<sup>5</sup> Por lo que se sabe, con base en testimonios e investigaciones oficiales o independientes, estas campañas se acomodaban, en términos generales, al formato de la llamada “guerra sucia” contrainsurgente, con su secuela de torturas, prisiones y ejecuciones clandestinas, desapariciones forzadas y amenazas o represalias contra comunidades que real o presuntamente apoyaran a los grupos objetivo de la represión.<sup>6</sup> Aparte de estas circunstancias

---

5 Al descubrirse los Archivos del Terror en Asunción, Paraguay, se rescataron documentos referentes a la Operación Cóndor. Entre los documentos se halló una carta que daba cuenta de la reunión organizada por la Confederación Anticomunista Latinoamericana (CAL), que fue realizada en Guadalajara, México, entre el 10 y el 14 de julio de 1974. En esa reunión se resolvió establecer “un sistema de información para intercambiar datos y establecer una agencia de noticias para apoyar a los gobiernos nacionalistas y denunciar las actividades marxistas” (Rodríguez Tovar, 2002). Sobre la ultraderecha de Guadalajara y la relación internacional, se recomienda consultar los artículos de Mónica López Macedonio (2010) y de María Guadalupe Moreno González (2017). Asimismo, se debe considerar que la Operación Cóndor (1975–1978) resultó un ensayo inaugural de la estrategia antidroga dirigida por militares (Astorga, 2007, p. 12 y capítulo 2).

6 No obstante su uso corriente, el término “guerra sucia” ha sido cuestionado por las víctimas en virtud de que da la idea de una confrontación entre fuerzas equivalentes (movimiento armado/guerrilla-ejército) e «invisibiliza la manera en que el Estado utilizó sus medios e instituciones para reprimir a los movimientos disidentes o a quienes fueran considerados como bases de apoyo de estos, como en el caso de Guerrero”. (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et ál, (2014).

coyunturales, tales actuaciones tenían sustento en un contexto jurídico y político de largo plazo en que las fuerzas de seguridad se consideraban libres de rendir cuentas en asuntos de derechos humanos y, en lo que respecta a las fuerzas armadas, libres de todo cuestionamiento en términos generales.

Simultáneamente el gobierno mexicano predicaba el tercermundismo, la no alineación con las grandes potencias y, yendo más allá de la Doctrina Estrada de no opinar sobre otros países, condenaba a la dictadura militar chilena y ejercía una política diplomática de asilo y refugio de perseguidos por motivos políticos en países del Cono Sur latinoamericano<sup>7</sup>. Víctimas de autoritarismos lejanos encontraban así amparo en el territorio nacional, mientras se reprimía sin limitaciones a parte de la oposición interna.

Hay en tal sentido evidencia documentada de actos de detención, tortura y desaparición de personas por parte de agentes del Estado que configuran delitos de lesa humanidad<sup>8</sup>. La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (en adelante FEMOSPP), creada ex profeso en 2002 para investigar y determinar violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado o a su amparo, especificó:

---

7 Acerca de la política y práctica de asilo en México en aquellos años, pueden consultarse algunos de los siguientes estudios: S. Dutrénit (2011), G. Martínez Corbalá (1998) y F. Serrano Migallón (1998)

8 Sobre la necesidad de investigar ese tramo de la historia reciente mexicana, la CNDH lo registró en su informe especial de noviembre de 2001 (CNDH, 2001). Antes y después de ese hito, en virtud de la convocatoria que realizó la CNDH, documentos y testimonios daban cuenta de esa consideración. Lo mismo ocurrió con el informe producido por la Fiscalía Especial para Movimientos Políticos del Pasado (FEMOSPP) de 2007, titulado Informe histórico presentado a la sociedad mexicana: Fiscalía especial FEMOSPP. Pese a lo recortado del mismo, ratificaba con evidencias las violaciones ocurridas. Véase en particular el informe (conocido como borrador) que se filtró y fue recuperado por The National Security Archive (FEMOSPP, 2006). Otras rutas de información por conducto de la prensa son elocuentes. Por ejemplo, “el expediente de la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal (DGPTDF) encontrado por La Jornada es una bitácora oficial de un momento de la guerra sucia de los años 70. Ahí se registran 27 bajas de la Liga Comunista 23 de Septiembre ocurridas entre abril y agosto de 1975 en el Distrito Federal y Morelos. Es el fragmento de una historia que se quiso borrar de los archivos. Cada página del legajo recoge parte de la memoria del horror que fue la guerra ilegal que libró el Estado mexicano contra la guerrilla. La información contenida en el documento fue arrancada a los detenidos bajo tortura. Así lo prueban los testimonios de algunos de ellos y los informes que sobre esas “confesiones” elaboró el capitán Luis de la Barreda Moreno, entonces director de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), y que entregó a la Secretaría de Gobernación, cuyo titular era Mario Moya Palencia. Esos informes, cuya copia tiene este diario, están en el Archivo General de la Nación” (Ramírez, 2005).

Al concluir esta investigación se constata que el régimen autoritario, a los más altos niveles de mando, impidió, criminalizó y combatió a diversos sectores de la población que se organizaron para exigir mayor participación democrática en las decisiones que les afectaban, y de aquellos que quisieron poner coto al autoritarismo, al patrimonialismo, a las estructuras de mediación y a la opresión. El combate que el Estado emprendió en contra de estos grupos nacionales –que se organizaron en los movimientos estudiantiles, y en la insurgencia popular– se salió del marco legal e incurrió en crímenes de lesa humanidad que culminaron en masacres, desapariciones forzadas, tortura sistemática, crímenes de guerra y genocidio al intentar destruir a este sector de la sociedad al que consideró ideológicamente como su enemigo. (National Security Archive, 2006)

Otras violaciones de derechos humanos siguieron acaeciendo en etapas posteriores, lo que ha motivado ocho sentencias de la CoIDH dirigidas al Estado mexicano<sup>9</sup>.

Tal práctica sin garantías, que contradice preceptos constitucionales y legales hace tiempo consagrados, empezó a ser cada vez más objeto de crítica pública a partir de las dos últimas

---

<sup>9</sup> Estas son: 1) *García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. Estados Unidos Mexicanos*, 2013. Referida a la detención de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, quienes posteriormente fueron sometidos a tortura para obtener una confesión por los cargos imputados en su contra. 2) *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, 2010. Relativa al acto de violación sexual de la señora Rosendo Cantú cometida por dos militares en presencia de otros seis. 3) *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*, 2010. Justificada en la responsabilidad internacional del Estado por la violación sexual cometida en perjuicio de Inés Fernández Ortega por parte de agentes militares, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. 4) *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, 2010. Se asienta en la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidos Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. 5) *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, 2009. Se basa en la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. 6) *Caso González y otras (Campo Algodonero) Vs. México*, 2009. Se asienta en la responsabilidad internacional del Estado por la falta de diligencia en las investigaciones relacionadas a la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. 7) *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, 2008. Relativa a la responsabilidad internacional del Estado por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México. 8) *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México*, 2004. Se asienta en el archivamiento del caso por la falta de competencia *ratione temporis* de la CoIDH en relación a los presuntos actos de tortura cometidos en contra de Alfonso Martín del Campo Dodd con el objetivo de confesar un crimen de homicidio (CoIDH, s. f.).

décadas del siglo xx, época en que el gobierno emprendió una radical iniciativa de apertura económica y, por lo mismo, se volvió susceptible a las presiones internas y externas que le obligaban a readecuar su sistema político por el camino de la democratización, uno de cuyos capítulos sería la cultura de los derechos humanos (Dutrénit y Varela, 2010). Pero fue especialmente en 2009, a raíz de la sentencia de la COIDH en contra el Estado mexicano por el Caso Rosendo Radilla, que el tema de la desaparición forzada y sus víctimas cobrara relativa visibilidad, impulsando una reforma de la administración de justicia que excluyó al fuero castrense del juzgamiento de acusaciones por violaciones de derechos humanos imputadas a alguno de sus integrantes<sup>10</sup>. Estas reformas emprendidas por el gobierno mexicano trascendieron a nivel internacional y alcanzaron reconocimiento de la ONU<sup>11</sup>. Para entonces, la desaparición forzada de personas por diversas causas (no solo políticas), así como otros atentados contra seres humanos, ante una evidente inoperatividad del Estado para aclarar la información e impartir justicia, se convirtieron en objeto de denuncia cada vez más numerosa, incrementada a la luz de la nueva guerra desatada desde 2006 contra el narcotráfico<sup>12</sup>.

10 En julio de 2011 finalizó el estudio, por parte del Estado mexicano, de la resolución de la COIDH y confirmó la restricción del fuero militar en las situaciones que afecten los DD. HH. de civiles. En abril de 2014 el Senado aprobó la reforma que restringe el fuero militar. Hay que recordar que la estructura de impartición de justicia mexicana ha sido muy cuestionada y aún más si se considera que en situaciones extremas, como las demandas originadas en violaciones cometidas por militares, en las que eran juzgados castrenses quienes las recibían y tramitaban.

11 En ese sentido, debe considerarse que fue en noviembre de 2013, cuando que una noticia se extendió por los medios de comunicación: el registro de los expedientes vinculados al caso Radilla de la SCJN pasó a integrar el Programa de Memoria del Mundo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Resulta sin duda un hecho significativo por quien debido al organismo que otorga tal reconocimiento, a la vez que se constituye en parte de un acervo de la humanidad junto a otros registros trascendentes y de distinta índole, como lo son entre otros, el archivo de la construcción y caída del Muro de Berlín, el proceso penal del Estado contra Nelson Mandela (253/1963) y el Diario de Ana Frank. Se trata de un reconocimiento a la SCJN referida al expediente “«Varios»» 912/2010, en donde se ubica la determinación de obligatoriedad de las sentencias de COIDH para el Estado mexicano en general y, por ende, para el Poder Judicial en particular, por las graves violaciones de los DD. HH. cometidas contra Rosendo Radilla. Esta situación devino en el establecimiento de los lineamientos para atender las medidas de reparación sugeridas al Poder Judicial de la Federación (CNN, 2013). A los pocos días de ese reconocimiento, la ONU anunció que la SCJN fue seleccionada entre los ganadores del Premio 2013 de Derechos Humanos. Se indicó que el premio se otorgaba debido a que la SCJN alcanzó “«importantes progresos»” en la promoción de los derechos humanos a través de sus interpretaciones y de la aplicación de la Constitución mexicana y sus obligaciones bajo el derecho internacional en la materia”, (NOTIMEX, 2013).

12 La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas entró en

## II. El Estado culposo: la formación de la FEMOSPP

De este modo, una abultada lista de víctimas de desaparición forzada a causa de la represión política o del crimen organizado hace que por tiempo prolongado el destino de los directa o indirectamente afectados se mantenga en la incertidumbre y los responsables continúen impunes<sup>13</sup>. La mención sobre la participación de agentes oficiales en tales hechos ha sido permanente y creciente en las últimas décadas. Un Estado de derecho proclamado como tal debería aportar información y debido juicio a los culpables, siendo esta la principal reparación para las víctimas y sus familiares (no menos victimizados). Como ha señalado la COIDH, “la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos” (2009). Este tribunal considera, además, que tal derecho no solo asiste a las víctimas directas e indirectas, sino también a la sociedad en general, en la medida en que se violan importantes instrumentos internacionales atinentes al Derecho Internacional Humanitario y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH, 2000).

Al respecto, la “guerra sucia” desarrollada en México, en el marco de la guerra fría, dejó entre los años sesenta y ochenta

---

vigor en 1996. Posteriormente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos revisó el instrumento y aprobó, en 2006, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Entre sus artículos principales se encuentran: Artículo 2A. Para los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley. Artículo 3. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables. Artículo 4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal. Artículo 5. La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad, tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable”. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, 2009).

<sup>13</sup> Consúltense el Índice Global de Impunidad - México, 2016 (LeClercq y Rodríguez, 2016).

cifras de afectaciones cuya estimación difiere si se compara con las denuncias realizadas. Hay que tener en cuenta que se modifican con el tiempo e influyen en la concreción de las denuncias los retos emocionales y prácticos por dolor y temor a represalias, así como la credibilidad en las instituciones. Por ejemplo, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM) registra un número de 609 desapariciones forzadas solo para el estado de Guerrero (Sánchez Serrano, 2014, p. 261)<sup>14</sup>. En cambio, el Informe de la CNDH entregado al presidente Fox en noviembre de 2001 indica que se recibieron 482 denuncias (CNDH, 2001). Este saldo aproxima a México al desempeño represivo de otros gobiernos latinoamericanos en la misma época, con la diferencia de que los segundos eran dictaduras. Dadas las peculiaridades ya explicadas, estos hechos en México respondieron a una estrategia represiva del Estado en respuesta a presiones y demandas de diferentes sectores sociales u organizaciones políticas. Se trató de una acción centrada sobre todo en el ámbito rural (Sánchez Serrano, Ferrer Vicario, Rangel Lozano, Aréstegui Ruiz, y Solís Téllez, 2014) pero que abarcó también las urbes, como muestra lo sucedido en relación con el movimiento estudiantil de los años de 1968 y 1971 y con los movimientos armados, en especial en ciudades como Guadalajara y Monterrey (Montemayor, 2010; Castellanos, 2008). En un contexto de restricción de la prensa y conformismo de la opinión pública, así como de pasividad de masas de trabajadores encuadradas en organizaciones corporativas del Estado, los acontecimientos eran parcial o totalmente desconocidos, tergiversados o disminuidos en su impacto. Mucho de lo que pudiera suceder especialmente en la periferia campesina resultaba inexistente en el espacio público de una república de por sí muy centralista.

Toda aguda manifestación discordante en esta época era juzgada como desestabilizadora por un régimen muy afianzado que, de trascender un acto notorio de represión, lo traducía como mal necesario para protegerse de los enemigos de la nación. La justicia se procuraba e impartía bajo un estricto control del ejecutivo y eran

---

<sup>14</sup> Una publicación de Claudia Rangel registra la cifra de 650 desaparecidos en Guerrero y 473 en Atoyac de Álvarez, municipio de ese estado mexicano (2012, p. 85).

funcionales a dicha estrategia, por lo que las denuncias de graves violaciones de derechos humanos no tenían serias posibilidades de lograr la puesta en marcha de investigaciones eficaces. El largo proceso de la denuncia del caso Radilla es emblemático de estas circunstancias (Dutrénit, 2014, pp. 81-87; Sánchez Serrano, 2014, pp. 255-258).

Al finalizar el siglo xx, algunos sectores oficiales comenzaron a quebrantar el silencio, pero solo como tropo memorístico, sin que mutaran las estructuras que permitían la recurrencia de ilicitudes. Sin embargo, se puso de manifiesto una vez más la ductilidad del Estado mexicano para manejar la temática mediante la creación de instituciones de atención como la CNDH. Dicha iniciativa, adoptada a principios de los años noventa, se explica entre otras razones por las tratativas para la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN o NAFTA, por su sigla en inglés), en el curso de las cuales se exhibía, entre otros reparos erigidos en Estados Unidos por los opositores al acuerdo, la problemática situación de los derechos humanos en México, en deuda con el sistema internacional de protección en la materia. De ahí que, paralelamente a las negociaciones para despejar el camino de la integración con Estados Unidos y Canadá, que incluyó la contratación de costosos especialistas en *lobbying*, se dieran internamente pasos para la creación de organismos públicos *ad hoc*, derivados del reconocimiento oficial de la necesidad de investigar abusos cometidos en el pasado reciente. Además, debía preverse el paulatino ajuste de la normatividad nacional y el entrenamiento de funcionarios y magistrados según la tratadística internacional sobre el tema suscrito por México<sup>15</sup>.

Este proceso continuaría en el marco de la transición a la democracia, mas no evitó que se presentaran actos represivos de excesiva violencia, como el de la masacre de Aguas Blancas, nuevamente en el estado de Guerrero, el 27 de noviembre de 1995, en la que por razones no muy claras murieron 17 indígenas y 21 resultaron heridos por los policías locales cuando estos detuvieron un camión en el que miembros de la Organización Campesina de

---

15 En ese contexto se ratifican varios tratados internacionales y se presenta el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los DD. HH. (Bustillos, 2012, pp. 994-1004; Maza, 2008, pp. 39-42).

la Sierra del Sur (ocss) se dirigían a un mitin político precisamente para reclamar por una desaparición<sup>16</sup>. El suceso produjo un impacto negativo en la imagen internacional del país, fijando la atención en los abusos cometidos por agentes del Estado contra la población rural y, en particular, contra las etnias originarias, con persistencia de una estructura de impunidad que contradice la voluntad expresa gubernamental de esclarecer ilícitos perpetrados por funcionarios del Estado (Sikkink, 1996, p. 157).

Al consagrarse la derrota en las elecciones nacionales de 2000 del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), se esperaba el cumplimiento de la promesa de campaña electoral del nuevo presidente, perteneciente al antes opositor Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada. Esta promesa estaba sustentada en la recomendación del informe de la CNDH de noviembre de 2001, respecto de la necesidad de investigar asuntos vinculados al pasado reciente sobre los que pudiera recaer responsabilidad estatal. Para ello, se creó una comisión especializada<sup>17</sup>, que fue la ya mencionada FEMOSPP. Pese al informe acusatorio que esta elaboró (primero el borrador que se filtró en 2006 y luego el oficial de 2007), no se libró de ser acusada de ciertas omisiones y, posteriormente, de que participaran en su gestión funcionarios presuntamente relacionados con los hechos investigados<sup>18</sup>.

La política que prometía corregir la impunidad al parecer fue orientada por un cálculo de costo-beneficio en el ámbito de alianzas entabladas por un gobierno que intentó, a partir del 2000,

16 Existe un video de los hechos: Matanza de Aguas Blancas. Puede consultarse en <https://www.youtube.com/watch?v=Wut8XF07CM4>

17 La recomendación (26/2001), asentada en el informe, dio cuenta de la necesidad de formar una estructura de investigación ad hoc debido a la responsabilidad del Estado por haber reaccionado autoritariamente ante un problema político, dando lugar a que “[...] Los derechos humanos de cientos de personas fueron desconocidos por grupos formados ex profeso en el ámbito de las fuerzas de seguridad por cuestión de agenda”. (CNDH, 2001).

18 En diferentes momentos se criticó, por ejemplo, el hecho de que Rafael Macedo de la Concha, titular de la PGR al momento de creación de la FEMOSPP, y encargado de designar al fiscal especial de la misma, fuese un militar que había colaborado con la Secretaría de Gobernación. Apoyado en (Academia, (2003). También se denunció a través de los medios que había funcionarios de la Fiscalía vinculados a la época represiva que se investigaba. Véase, por ejemplo, la acusación a Américo Meléndez, por su labor como agente del ministerio público en los años setenta, y en los noventa, al frente de la Policía Judicial de Nuevo León. (Aguayo y Treviño, (2005). Igualmente fue señalado José Sotelo Marbán, por su actuación previa en el estado de Chiapas. (Castillo, (2005).

conciliar entre nuevo y antiguo régimen, configurando un cuadro inestable que determinó que las investigaciones y eventuales castigos de pasados delitos de lesa humanidad no se correspondieran con la aplicación estricta de los tratados internacionales firmados ni de las leyes promulgadas internamente ni de las sentencias logradas. Se concretó así un juego contradictorio para la institucionalidad democrática y la protección de derechos. A ello se sumó, ya entrado el siglo XXI, la presencia abrumadora del crimen organizado y sus vínculos con las estructuras de seguridad y el sistema político en general, que arrojaría un saldo de más de 27 000 personas presuntamente desaparecidas, según datos oficiales<sup>19</sup>, durante los últimos diez años, con expedientes que confirman una justicia ineficaz. Ello obliga a los agraviados, como ya se ha dicho, a recurrir a los organismos internacionales especializados<sup>20</sup>.

### III. El Estado sentenciado: el caso Rosendo Radilla

Como corolario de lo expuesto, en noviembre de 2009 el Estado mexicano fue sentenciado por primera vez en un caso de desaparición forzada durante la “guerra sucia”, por parte de la CIDH. Rosendo Radilla, cuya situación originó esta resolución, desapareció en el estado de Guerrero el 25 de agosto de 1974. En la sentencia, representativa por hacer pública internacionalmente la represión política de los años de “guerra sucia” en un estado que acumuló el mayor número de desapariciones y cuatro décadas después continúa sufriendolas, se sostiene, entre otros puntos, “por unanimidad y en lo sustantivo, que el Estado mexicano: [...] es responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida”. Se señala también que “debe conducir

19 El gobierno federal tiene un registro total de 27 mil 659 desaparecidos, desde 2007 hasta el 31 de diciembre de 2015. El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) da cuenta que, de todos los casos, 989 están relacionados con el fuero federal y 26 mil 670 con el fuero común”. (Vicenteño, 2016).

20 En 2015 se presentaron 1 164 peticiones a la CIDH, provenientes de los 35 estados miembros, “de éstas, 849 fueron contra el gobierno mexicano, es decir, 73 por ciento del total”. (Juárez, 2016, p. 9).

eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales que tramiten en relación con la detención y posterior desaparición forzada”. Igualmente, México queda obligado a “continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Rosendo Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales” (COIDH, 2009). Se indica que en el periodo en que ocurrieron los hechos aludidos también se presentaron numerosos casos similares en otras partes del territorio mexicano, cuyo acervo probatorio consta en la CNDH. Y efectivamente, la situación de Radilla es ejemplo de la de otros cientos de víctimas ignoradas por su marginalidad social en la región sureña de Guerrero y en particular en el pueblo de Atoyac de Álvarez. El año de su desaparición fue quizá el más virulento en cuanto a represión gubernamental en esa zona: en esta época, la guerrilla encabezada por el maestro rural y líder campesino Lucio Cabañas mantenía secuestrado al senador y gobernador electo del estado, Rubén Figueroa. El ejército mexicano lanzó entonces una campaña contra dicho movimiento que afectó también a la población civil de la zona. Se buscaba información sobre el secuestro y también aislar a la guerrilla. En la detención y posterior desaparición de Rosendo Radilla es evidente que la motivación fue su manifiesta simpatía hacia el movimiento armado, que expresaba en sus canciones o *corridos*, dato registrado en la sentencia de la COIDH de 2009 y en los estudios al respecto citados en estas páginas.

Para las organizaciones de DD. HH. en México, el caso de Radilla se ha constituido en un símbolo de la poco conocida represión política de los años sesenta y ochenta del siglo pasado, al ser la primera demanda con esas características que accedió a la COIDH y dio lugar a sentencia luego de un inútil y largo peregrinar por instancias de procuración de justicia del país. Transcurridos muchos años y habiendo sido regularmente desestimada la denuncia, enviada a reserva en virtud de que no existían datos probatorios de responsabilidad alguna, y ante una evidente falta de voluntad oficial para generar una instrumentación efectiva de la investigación, se presentó el expediente en 2001 ante la CIDH (CMDPDH, 2008). Esta lo elevó a la COIDH, de donde devino la sentencia de 2009.

La conclusión era que pese a la señal de cambio en el ámbito de los organismos nacionales de protección de los derechos

humanos, existían –y existen– fuertes obstáculos para visibilizar los hechos de la represión, sus efectos delictivos y, más aún, para señalar responsables<sup>21</sup>. El caso Radilla muestra algunos de los impedimentos que la procuración de justicia mexicana interpuso, como por ejemplo la prerrogativa del fuero militar para los acusados pertenecientes a las fuerzas armadas. La sentencia interamericana finalmente obligó a remover ese obstáculo el 11 de julio de 2014. Sin embargo, el reconocimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de México otorgado por la ONU en 2013 en virtud del avance efectuado en la instrumentación jurídica de la defensa de los derechos humanos, como se apuntó anteriormente, propició una imagen internacional que no se ajusta a la persistencia de prácticas violatorias. Aunque algunas de las indicaciones de la sentencia fueron atendidas en distintos grados, los esfuerzos por aclarar las circunstancias de la desaparición y lograr localizar los restos de la víctima no han sido satisfactorios. El Estado, tanto el ejecutivo como su dependencia encargada, la Procuraduría General de la República (en adelante PGR), no asumieron la responsabilidad de actuar imparcialmente involucrando a grupos independientes que participaran en la investigación y búsqueda del detenido desaparecido.

Se aprecia desde entonces un trabajo muy lento, sin ubicación de los informantes claves: los participantes en la detención y posterior desaparición forzada de la víctima. Algunos responsables de las diligencias (encargados de las excavaciones relacionadas) coinciden en la limitación que impone la ausencia de información proveniente del sector militar<sup>22</sup>, lo que supone implícitamente un respaldo gubernamental a dicha omisión (Dutrénit y Jaloma 2014; Dutrénit, 2014).

---

21 En el Informe Final de la FEMOSPP se puede apreciar la advertencia sobre la obligación de investigar: “Los principales hechos que consideramos deben de ser esclarecidos, en respuesta a las demandas de la sociedad, es lo sucedido en torno al movimiento estudiantil de 1968 y las políticas de Estado que ocasionaron la represión del movimiento estudiantil, la suerte de los detenidos que fueron desaparecidos durante la llamada ‘guerra sucia’, el trato que recibieron los detenidos que fueron señalados de apoyar la guerrilla y las políticas de contrainsurgencia que siguió el Estado mexicano llegando, incluso, a la ejecución extrajudicial de los detenidos, así como los delitos de lesa humanidad que instrumentó en contra de su propia población”.

22 Distintos entrevistados por Silvia Dutrénit (activistas de derechos humanos, litigantes ante la CIDH para el caso Radilla y antropólogos forenses participantes en las diligencias en Atoyac de Álvarez) coinciden en esa ausencia de información castrense. Recientemente se anunció que militares involucrados en el caso Ayotzinapa declararían ante el ministerio público, lo que ha sido recibido con desconfianza por familiares de las víctimas, que temen sea solo una puesta en escena (Román, 2016, p. 13).

## IV. El Estado impugnado: Ayotzinapa en el mundo

Viejas prácticas de inoperancia en la procuración de justicia mexicana, presunción de colusión de algunos sectores políticos y de las corporaciones de seguridad con delitos pendientes de atención, se suman a la convicción de que actualmente también existen complicidades con los incesantes atropellos del crimen organizado. No es de extrañar que también desde la sociedad civil los sectores vulnerados al verse enfrentados a la irresolución de sus demandas busquen apoyo en el SIDH.

Lo sucedido a partir del 26 de septiembre de 2014 a los estudiantes de Ayotzinapa ratificó una vez más la inoperancia oficial, que no supo dar respuesta inmediata a los hechos de violencia pública y notoria en la ciudad de Iguala (otra vez en Guerrero) en los que se vieron envueltos directa o indirectamente distintos órdenes de la estructura política y de las corporaciones de seguridad municipal, estatal y federal. El mundo entero en tiempo real tomó conocimientos de los hechos consistentes en la desaparición de 43 educandos de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, así como la tortura hasta la muerte de otro más y el asesinato de algunas personas ajenas por completo a los hechos, pero presentes en el lugar.

Las investigaciones producidas han generado distintas explicaciones, en particular una oficial<sup>23</sup> que apenas ha cambiado luego de lo declarado en los días subsiguientes, cristalizada en la llamada “verdad histórica” reconstruida por las instancias de gobierno, según expresión del Procurador General de la República de entonces, Jesús Murillo Karam<sup>24</sup>, intentando así cerrar el caso. Versión ratificada en abril de 2016, al darse a conocer el tercer y controvertido peritaje del basurero de Cocula, donde se afirmaba que se habrían incinerado los cadáveres<sup>25</sup>. Una vez más, las

23 “La noche del 26 de septiembre policías de Iguala y Cocula, obedeciendo órdenes del alcalde igualteco, atacaron a los normalistas de Ayotzinapa, mataron a tres y a otros 43 se los entregaron a Guerreros Unidos, grupo que presuntamente los asesinó e incineró” (Hernández y Fisher, 2014).

24 Murillo Karam afirmó que los estudiantes normalistas fueron “privados de la libertad, privados de la vida, incinerados y arrojados al río. En ese orden. Esta es la verdad histórica de los hechos, que debe tener validez jurídica en ese orden ante los órdenes jurisdiccionales” (Milenio, 2015).

25 Murillo Karam ratifica su verdad histórica y es criticado y relativizado por los expertos y científicos internacionales. Apoyado en (García, (2016).

autoridades se vieron atrapadas en la complejidad de su ambivalente juego político: al tiempo que se expresaba preocupación, voluntad y dedicación para establecer los hechos en cuestión, se hacía un discurso y una presentación engañosos de los hechos y posibles evidencias. Se incrementaba con ello la victimización de los familiares y se fomentaba a nivel nacional e internacional el descrédito (Beristain, 2017; Hernández, 2016, pp. 71-236 y 317-354).

Algunas de las recomendaciones que Amnistía Internacional (en adelante AI) realizó en octubre de 2014 señalan esta brecha entre discurso y acción: “3) Enrique Peña Nieto debe acelerar y garantizar una investigación rápida y exhaustiva sobre estos terribles abusos, y que se llegue a fondo sobre lo ocurrido a las víctimas. Las promesas de México acerca del respeto a los derechos humanos no deben quedar en meras declaraciones que permitan una serie de abusos con total impunidad. 4) Se debe garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba” (Amnistía Internacional, 2014).

Lo dicho por AI se basaba en una contradicción revelada por el trabajo de dos organismos independientes coadyuvantes: el Equipo Argentino de Antropología Forense (en adelante EAAF), reconocido por su labor en tareas similares desempeñadas en Argentina y en varios países, y el GIEI, formado por acuerdo entre el gobierno mexicano y la CIDH. La infructuosa búsqueda de los estudiantes, el hallazgo de los restos de uno de ellos en condiciones de dudosa ubicación que desembocó en una relación tirante con el EAAF, los crecientes reclamos de verdad y justicia y la crítica a las condiciones de parcialidad que regían la investigación, orillaron al gobierno mexicano a acordar con la CIDH. Ello posibilitó al GIEI trabajar en México durante un año aunque con ciertos *candados* que trabaron aspectos de la investigación, según se advierte a partir de declaraciones de sus integrantes (Beristain, Valencia, Buitrago y Cox, 2017, pp. 205-248).

En tanto, el 23 de julio de 2015 la CNDH dio a conocer 32 puntos conteniendo observaciones y solicitudes a la autoridad mexicana, apuntando a serias deficiencias en la encuesta, así fueran de carácter metodológico o científico. La Fiscalía ni siquiera contaba

con una ficha de identidad para cada una de las 43 víctimas, dato esencial para la investigación (FORBES, 2016). Posteriormente, la CNDH también exhortó a abrir otras rutas:

La información que se da a conocer constituye, de facto, el punto de partida de una segunda “Ruta de Desaparición”, que deberá ser investigada por la autoridad competente para determinar con certeza lo sucedido [...] una vez que agentes policiales los sustrajeron del lugar antes referido [...]. Este fenómeno de posible cooptación de elementos de instituciones policiales por parte de organizaciones delictivas habría quedado evidenciado en los municipios de Iguala y Cocula, con la presunta participación de agentes de Policía pertenecientes a dichos municipios en los actos de desaparición de los estudiantes de la Escuela Normal “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, la noche del 26 al 27 de septiembre de 2014. Hoy damos a conocer información que haría presumir la participación de elementos de la Policía Municipal de Huitzucó y de dos elementos de la Policía Federal en los hechos ocurridos en el denominado “Puente del Chipote” de Iguala. (CNDH, 2016)<sup>26</sup>

Todo apuntaba a que existen muchos entretelones en la investigación, así como pistas no atendidas.<sup>27</sup> Un poco antes, en febrero de 2016, el EAAF había dado también a conocer su dictamen, indicando que en la investigación multidisciplinaria realizada, la evidencia biológica y no biológica recolectada durante los peritajes no respalda la hipótesis de la PGR acerca de la “verdad histórica” (EAAF, 2016). No era concebible, de acuerdo a los indicios, que en el lugar señalado (el basurero municipal de Cocula) se hubiera generado en esas fechas un fuego de tal magnitud que posibilitara incinerar a 43 cadáveres. Tampoco existían suficientes pruebas científicas para relacionar presuntos restos de los estudiantes con

<sup>26</sup> Palabras del licenciado Luis Raúl González Pérez, presidente de la CNDH, y del maestro José T. Larrieta Carrasco, titular de la Oficina Especial del caso Iguala, al dar a conocer el reporte sobre la posible participación de elementos de la policía municipal de Huitzucó y de dos agentes de la policía federal en la desaparición de los normalistas que viajaban en el autobús 1531, ocurrida en el ‘puente del Chipote’ de Iguala, el 26 de septiembre de 2014 (CNDH, 2016).

<sup>27</sup> Un análisis detallado se encuentra en las publicaciones de Hernández (2016) y Beristain et ál. (2017).

muestras analizadas recolectadas en el mismo lugar, ni se tenían elementos suficientes para vincular en forma directa los restos hallados en el basurero con los recuperados, según la PGR, en el río San Juan, donde se “encontró” la única muestra de identificación positiva perteneciente al estudiante Alexander Mora Venancio, integrante del grupo de los desaparecidos.<sup>28</sup>

Por su lado, el GIEI desde su primer informe, indicaba posibles pistas y la necesidad de que se realizaran peritajes conjuntos de la PGR con el EAAF, así como obligatoriedad de nuevos testimonios que incluyeran a militares y otras diligencias tendientes a develar distintas cuestiones relacionadas. Tales recomendaciones no fueron satisfechas y esta cooperación internacional en el ámbito de protección de los derechos humanos acabó siendo criticada, y una campaña de desacreditación dirigida recayó sobre los cooperantes extranjeros, especialmente los del GIEI y por extensión sobre la CIDH y su secretario ejecutivo, sacando a relucir fobias contra la injerencia de “lo extranjero” con el objeto de descalificar su tarea. Inevitablemente, las sospechas sobre el origen de estos infundios se orientaron al ámbito gubernamental (Sin Embargo, 2015; Ayuso, 2016; Beristain et ál., 2017).

Los dictámenes de ambos grupos de expertos son contradictorios con lo expuesto por las autoridades. En distintos momentos, los informes del EAAF y del GIEI dan cuenta documentada de sucesos que impugnan las versiones oficiales, que como es obvio, se elaboraron mediante procedimientos seleccionados y ejercidos por actores no independientes (GIEI, 2015, 2016), cuestión fundamental para una investigación como la que se tiene entre manos, así como la que aún se mantiene para el caso Radilla. En este contexto, la directora para las Américas de AI señaló que “la determinación absoluta del gobierno mexicano de esconder la tragedia de Ayotzinapa debajo de la alfombra parece no tener límites”; y el informe respectivo indica que:

---

28 En su dictamen de febrero de 2016 pone énfasis en serias irregularidades producto de la recolección de evidencia en el basurero de Cocula por peritos de la PGR y de Ministerios Públicos el 15 de noviembre de 2014 sin dar aviso al EAAF. Ambos debían trabajar en conjunto en todas las diligencias periciales de búsqueda por disposición del entonces procurador Murillo Karam en acuerdo con los familiares de los estudiantes (EAAF, 2016a).

Al negarse a dar seguimiento a todas las posibles líneas de investigación, manipular evidencia, no proteger ni apoyar a las familias de los estudiantes, negar el pedido de extender el mandato del GIEI y no haber estado en la presentación [del informe], las autoridades mexicanas están enviando el peligroso mensaje que cualquiera puede desaparecer en México sin que se haga nada al respecto. (Amnistía Internacional, 2016)

El acompañamiento internacional que se mantiene casi tres años después de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa ha sido clave para mantener la presión y vigilancia sobre el caso, junto a la sostenida demanda de los familiares. No ha sido, empero, suficiente para el esclarecimiento.<sup>29</sup>

Una vez entregados los informes del EAAF y del GIEI, la CIDH estableció en 2016 un mecanismo para dar seguimiento “a las medidas cautelares o de protección dictadas por la CIDH en octubre de 2014 y a las recomendaciones formuladas en los informes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)”.<sup>30</sup> Ningún avance significativo se ha dado hasta el presente y como sostuvo la CIDH en 2014, “a pesar de los informes emitidos por el GIEI y las recomendaciones respectivas, las acciones adoptadas por las autoridades estatales aún no han arrojado resultados concretos o avances positivos” (DW, 2016).

A fines de agosto de 2017 se llevó a cabo la tercera visita de los comisionados de la misma CIDH como parte del mecanismo de seguimiento. Con la presencia de secretarios de Estado, funcionarios de la PGR y algunos familiares de los normalistas desaparecidos, la delegación exigió al gobierno mexicano no descartar la línea de investigación de un quinto autobús que ya había sido presentada en el informe de 2015: “Se plantea como teoría de caso la existencia del quinto autobús y la posibilidad de que estuviera cargado de heroína

<sup>29</sup> El 26 de octubre de 2017 se realizó en Montevideo la última audiencia de la CIDH sobre el caso Ayotzinapa. El hecho refuerza la percepción del acompañamiento internacional que mantienen los sucesos la desaparición de los 43 normalistas.

<sup>30</sup> El presidente de la CIDH, James Cavallaro, señaló que durante una visita a México, “...los integrantes de la Comisión se quedaron impresionados por los niveles de violencia e impunidad que imperan en amplias regiones de México y no solamente en el estado Guerrero, que registra una de las tasas más altas de homicidios en el país y donde desaparecieron los estudiantes de magisterio... [...]. ‘Es como si no hubiera interés en buscar a los responsables y esclarecer los crímenes’”.

o de dinero, que los jóvenes tomaron sin saberlo entre el resto de los autobuses, y que eso explicaría el ataque masivo llevado a cabo contra ellos” (Beristain et ál., 2017, p. 255).

Esto vincularía el tráfico de drogas con la desaparición de los normalistas. Asimismo, se reclamó la aprobación de la Ley General contra la Desaparición Forzada, cuya tardanza fue notoriamente significativa en relación con los más de 27 000 desaparecidos y personas no localizables en el territorio.<sup>31</sup> Su promulgación se efectuó el 16 de noviembre de 2017 con el nombre de Ley de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Frente a los reclamos del organismo internacional y los familiares, el gobierno busca afirmar su “compromiso” con un tema neurálgico: la búsqueda de los desaparecidos.<sup>32</sup> Pero hay que entender que la ley es solo un instrumento y falta mucho para una implementación que cumpla con la demanda de familiares y organismos internacionales.

## Conclusión

Como se ha dicho, durante el periodo de la guerra fría el Estado mexicano tuvo diferentes estrategias para relacionarse con la izquierda. Perseguidos de los autoritarismos y dictaduras en otros países de América Latina encontraron refugio en México, al tiempo que el gobierno reprimía a la oposición armada interna con métodos que investigaciones oficiales posteriores reconocieron como delitos de Estado. Sin embargo, durante mucho tiempo una

31 No obstante esa cifra, en junio de 2017 distintas fuentes retomaban otra de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). “Es la primera vez que se rebasa el número de 32 mil casos, tanto del fuero común (casi 97 por ciento del total) como del federal, de acuerdo con el corte estadístico más reciente, del 30 de abril pasado’, ha informado hoy viernes el diario mexicano *La Jornada*, citando las últimas estimaciones de la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB). El diario señala que en enero de 2017 la suma nacional fue de 30 942 personas no localizadas o desaparecidas, lo que supone 1276 casos adicionales en un trimestre” (*HHISPANTV Nexo latino*, 2017).

32 Se trató de una ceremonia cerrada en la que el presidente Peña Nieto señaló que “La Ley General sobre Desapariciones Forzadas y Desapariciones por particulares [se trata de un] nuevo marco legal [que] pone fin a décadas en que no se había querido reconocer un problema que ataca a la sociedad, establece una base sólida para sistematizar un esquema de búsqueda de desaparecidos y pugna por hacer justicia a las víctimas de desapariciones forzadas” (Úrrutia y Martínez, 2017).

alta proporción de estos ilícitos y sus correspondientes víctimas se mantuvieron invisibles, especialmente en el medio rural. Fue por repercusión de la sentencia sobre el caso Radilla que tomaron estado público las desapariciones políticas del pasado al ocuparse del tema la Organización de Naciones Unidas, aunque también de manera previa el SIDH. Luego, al presentarse el caso de Aytozinapa, el Estado mexicano volvió al banquillo de los acusados al ponerse en evidencia su débil institucionalidad en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, pese a que anteriormente se habían creado instancias internas para ello, considerando también la desaparición por efectos multifactoriales a partir del nuevo milenio.

En términos prácticos, y tomando especialmente en cuenta el trabajo que llevó a cabo el GIEI en torno a Ayotzinapa bajo la órbita de la CIDH, ¿qué resultados y recomendaciones deja, aun cuando no se haya renovado dicho acuerdo de cooperación, contrariando el deseo de las víctimas y las declaraciones de actores internacionales sobre la grave situación de derechos humanos en México?<sup>33</sup>.

La actuación de un grupo independiente con experiencia profesional multidisciplinaria deja una lección en cuanto a la importancia de atender a las víctimas y curar las fallas de un sistema que, por razones estructurales, poco responde a su cometido. También aporta elementos de búsqueda por medio de nuevos indicios encontrados y pone énfasis en la necesidad de que el cuerpo de peritos sea independiente del Estado y combine diversas disciplinas para detectar la tergiversación de pruebas. Hace recomendable construir un sistema de justicia penal con capacidad de investigar graves violaciones de los derechos humanos en vez de producir nuevos agravios contra los afectados –y aun contra “falsos positivos”–. Exhorta, en suma, a evitar la revictimización y la criminalización, y a sostener una actitud positiva respecto de la cooperación internacional.

---

33 También el gobierno de Estados Unidos ha dado su respaldo a la labor del GIEI y recomendado al gobierno mexicano tomar en cuenta sus observaciones. El caso Ayotzinapa, para Estados Unidos, resulta no menos embarazoso en función de su estrecha relación con México, criticada por razones humanitarias o económicas por opositores de aquel país (Ayuso, 2016b).

## Referencias

- Academia Mexicana de Derechos Humanos, Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos en México, Asociación Mexicana para el Derecho a la Información, Asociación Mundial de Radios Comunitarias- México, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP” AC Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, Centro Nacional de Comunicación Social, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, Foro Migraciones Franciscans International – Sección México Fundación Diego Lucero Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” Servicios y Asesoría para la Paz (febrero de 2003). *La impunidad en México. Informe que presentan organizaciones mexicanas a la Comisión interamericana de derechos Humanos*. Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/574/impunidad-mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aguayo Quezada, S., y Treviño, J. (13 de noviembre de 2005). Ni verdad ni justicia. *Proceso*, 1515, 50-56.
- Amnistía Internacional (24 de abril de 2016). *México: Nuevo informe sobre desapariciones de Ayotzinapa revela la determinación gubernamental para esconder esta tragedia*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/press-releases/2016/04/mexico-new-report-on-ayotzinapa-disappearances-reveals-governments-determination-to-sweep-tragedy-under-the-carpet/>
- Amnistía Internacional (9 de octubre de 2014). *Recomendaciones de Amnistía Internacional sobre el caso Ayotzinapa*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/comunicado-recomendaciones-de-amnistia-internacional-sobre-el-caso-ayotzinapa/><http://www.tlachinollan.org/comunicado-recomendaciones-de-amnistia-internacional-sobre-el-caso-ayotzinapa/><http://www.tlachinollan.org/comunicado-recomendaciones-de-amnistia-internacional-sobre-el-caso-ayotzinapa/>
- Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares. (El poder y la sombra.) Tiempo de Memoria*. México: Tusquets.
- Ayuso, S. (8 de abril de 2016a). México niega estar tras los ataques a la CIDH y los expertos de Ayotzinapa. En *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/07/mexico/1460065047\\_518868.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/07/mexico/1460065047_518868.html)

- Ayuso, S. (25 de abril de 2016b). EE. UU. pide a México que estudie cuidadosamente las recomendaciones de los expertos de Iguala. En *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/25/estados\\_unidos/1461619661\\_995728.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/25/estados_unidos/1461619661_995728.html).
- Beristain, C. M. (2017). *El tiempo de Ayotzinapa*. España-México: FOCA.
- Beristain, C. M., Valencia, A., Buitrago, A., y cox, F. (2017), *Metodologías de investigación, búsqueda y atención a las víctimas. Del caso Ayotzinapa a nuevos mecanismos en la lucha contra la impunidad*. Bogotá: Temis-FLACSO/México.
- Brooks, D. (24 de mayo de 2016). Crisis financiera en la CIDH; alerta sobre recorte de personal. *La Jornada*, p. 19.
- Bustillos, J. (2012). Caso Radilla. Paradigma de la protección constitucional de los derechos humanos frente a la responsabilidad del estado mexicano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 135, 989-1022.
- Carr, B. (1996). *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. México: Era.
- Castellanos, L. (2008). *México Armado. 1943-1981*. México: Era.
- Castillo García, G. (27 de febrero de 2005). Continúa en la FEMOSPP funcionario señalado como genocida por la CIDH. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/27/index.php?section=politica&article=015n1pol>
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Fundar, H.I.J.O.S., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Fundación Diego Lucero, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, Comité 68, Unión de Madres con Hijos Desaparecidos de Sinaloa, Comité de Madres de Desaparecidos Políticos de Chihuahua, Nacidos en la Tempestad, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (2014). *Desapariciones forzadas durante la guerra sucia en México e impunidad*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/Prodh-et-al.pdf>.
- Centro de Noticias ONU (13 de febrero de 2015). *México: ONU llama a autoridades a cumplir Convención sobre Desapariciones Forzadas*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31661#.V0ReuteWSUc>.
- CMDPDH (2008). *La desaparición forzada de Rosendo Radilla en Atoyac de Álvarez. Informe de afectación psicosocial*. México: CMDPDH.
- CNDH (14 de abril de 2016). Palabras del Lic. Luis Raúl González Pérez. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/palabras>.
- CNDH (2001). *Informe Especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*. Recuperado de [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001\\_Desapariciones70y80.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf).

- CNN (2013). El caso Radilla es declarado patrimonio mundial por la UNESCO. Últimas noticias, blog de CNN México. Recuperado de <http://blogs.cnnmexico.com/ultimas-noticias/2013/11/10/el-caso-rosendo-radilla-es-declarado-patrimonio-mundial-por-la-unesco/>.
- COIDH. Caso Bámaca-Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_91\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_91_esp.pdf).
- COIDH. Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. (Caso 12.511). Sentencia 23 de noviembre, 2009. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf).
- Dutrénit, S. (2014). Rosendo Radilla Vs. The Mexican Government: Visibility and Invisibility in a Crime and its Reparation. *Asian Journal of Latin American Studies*, 27(3), 73-100. Recuperado de <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2014vol27no304.pdf>.
- Dutrénit, S. (2011). *La embajada indoblegable. Asilo mexicano en Montevideo durante la dictadura*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo-ICP/UdelaR.
- Dutrénit, S., y Jaloma, E. (2014). Recuerdos y relatos sobre la búsqueda de un detenido desaparecido en México. *Estudios. Centro de Estudios Avanzados-UNC*, 31, 181-202.
- Dutrénit, S., y Varela, G. (2010). *Tramitando el pasado. Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*. México: CLACSO/FLACSO.
- DW (30 de julio de 2016). CIDH anuncia términos de mecanismo de seguimiento del caso Ayotzinapa. Recuperado de <http://www.dw.com/es/cidh-anuncia-t%C3%A9rminos-de-mecanismo-de-seguimiento-del-caso-ayotzinapa/a-19438496>
- EAAF (febrero de 2016a). *Dictamen sobre el Basurero de Cocula*. Recuperado de <http://www.eaaf.org/files/dictamen-sobre-el-basurero-cocula-feb2016-2.pdf>.
- EAAF (8 de febrero de 2016b). *Resumen ejecutivo*. Recuperado de <http://aristeguinoticias.com/1002/mexico/el-dictamen-de-los-peritos-argentinos-sobre-el-basurero-de-cocula-documento/>
- Economíahoy.mx* (23 de marzo de 2016). CIDH resalta que México sigue fallando en resolver su “grave” crisis de derechos humanos. Recuperado de <http://www.economiahoy.mx/internacional-eAm-mexico/noticias/7392380/07/17/CIDH-pide-a-Mexico-que-reconozca-gravedad-de-su-crisis-en-derechos-humanos.html>
- FEMOSPP (26 de febrero de 2006). *Borrador del Informe del Fiscal Especial*. Recuperado de <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>
- Flores, L. (24 de noviembre de 2014). Del ‘Momento mexicano’ a la tragedia. En *Sinembargo.com*. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/24-11-2014/1175428>.

- Forbes (23 de julio de 2015). CNDH detecta “serias fallas” en investigación del caso Ayotzinapa. Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/cndh-detecta-serias-fallas-en-investigacion-del-caso-ayotzinapa/>
- García, D. A. (2 de abril de 2016). Tercer peritaje en Cocula no es concluyente: forenses argentinos. En *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/04/2/tercer-peritaje-en-cocula-no-es-concluyente-forenses-argentinos>
- GIEI (2016). *Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*. Recuperado de <http://hilodirecto.com.mx/informe-final-del-giei-sobre-ayotzinapa-documento-en-pdf/>
- GIEI (septiembre de 2015). *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. Recuperado de <http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/Informe-ayotzi.pdf>
- Gómez, N. (26 de marzo de 2016). Niegan visita a relator de tortura de la ONU. En *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/03/26/niegan-visita-relator-de-tortura-de-la-onu>.
- Hernández, A. (2016). *La verdadera noche de Iguala. La historia que el gobierno trató de ocultar*. México: Grijalbo.
- Hernández, A., y Fisher, S. (13 de diciembre de 2014). Iguala: la historia no oficial. *Proceso*, 2145. Recuperado de: [http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=390593](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=390593)
- HHIISPANTV Nexo Latino (2 de junio de 2017). Segob: Número de desaparecidos en México supera 32.000. Recuperado de <http://www.hispantv.com/noticias/mexico/343288/crece-numero-desaparecidos-segob-violencia>
- Juárez, B. (29 de mayo de 2016). Contra el Estado mexicano, 73% de las denuncias ante la CIDH: Álvarez Icaza. En *La Jornada*, p. 9.
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (Coords.) (2016). Índice global de impunidad México 2016 (IGI-MEX). México: UDLAP-Consejo Ciudadano-CESIJ/UDLAP.
- López Macedonio, M. N. (2010). Historia de una colaboración anticomunista transnacional. Los tecos de la Universidad Autónoma de Guadalajara y el Gobierno de Chiang Kai-Shek a principios de los años setenta. *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX, I*, 133-158. Recuperado de [http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/05/09\\_Dossier07.pdf](http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/05/09_Dossier07.pdf)
- Martínez Corbalá, G. (1998). *Instantes de decisión. Chile 1972-1973*. México: Grijalbo.
- Matanza de Aguas Blancas* (1995). Matanza de Aguas Blancas. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Wut8XF07CM4>

- Maza, E. (2008). *Los derechos humanos en México: ¿retórica o compromiso?* México: FLACSO.
- Moreno González, M. G. (2017). El movimiento anticomunista en Jalisco durante los años setenta. *Espiral*, XXIV(68). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13848276004>
- Milenio Digital* (27 de enero de 2015). Asesinados, incinerados y arrojados al río, verdad histórica: PGR. Recuperado de [http://www.milenio.com/policia/Asesinados-incinerados-arrojados-historica-PGR\\_0\\_453554859.html](http://www.milenio.com/policia/Asesinados-incinerados-arrojados-historica-PGR_0_453554859.html)
- Montemayor, C. (2010). *La violencia de Estado en México. Antes y después de 1968*. México: Debate.
- National Security Archive (2006). Official Report Released on Mexico's "Dirty War". *Government Acknowledges Responsibility for Massacres, Torture, Disappearances and Genocide*. Recuperado de <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB209/>.
- NOTIMEX (5 de diciembre de 2013). SCJN obtiene el Premio de Derechos Humanos de la ONU. En *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/scjn-obtiene-el-premio-de-derechos-humanos-de-la-onu.html>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). Desapariciones forzadas o involuntarias. *Folleto informativo*, 6/rev.3. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>.
- ONU (2014). *Informe de Juan Méndez, relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, para México*. Recuperado de [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf)
- Ramírez, J. (1 de julio de 2005). Revive un ex guerrillero su detención y tortura durante la guerra sucia. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2005/07/01/index.php?section=politica&article=022n1pol>
- Rangel Lozano, C. (2012). La recuperación de la memoria mediante testimonios orales. La desaparición forzada de personas en Atoyac, Guerrero. En A. Radilla Martínez, y C. Rangel Lozano (coords.), *Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México. Memorias de la represión en Atoyac, Guerrero, durante la década de los setenta*. México: Plaza y Valdés-UAG. pp. 136-85.
- Rodríguez Tovar, J. C. (6 de abril de 2002). La ultraderecha mexicana en la Operación Cóndor. Reunión en Guadalajara en 1974. *Proceso*, 2145. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/187331/la-ultraderecha-mexicana-en-la-operación-condor>

- Román, J. A. (25 de mayo de 2016). Respuesta de soldados a cuestionario del GIEI no serán creíbles: padres de los 43. En *La Jornada*, p. 13.
- Sánchez Serrano, E., Ferrer Vicario, G. A., Rangel Lozano, C. E. G., Aréstegui Ruiz, F., y Solís Téllez, J. (coords.) (2014). *Del asalto al cuartel Madera a la reparación del daño a víctimas de la violencia del pasado. Una experiencia compartida en Chihuahua y Guerrero*. México: CESOP-UACM-JP.
- Sánchez Serrano, E. (2014). Las políticas de reparación a las víctimas en Atoyac, Guerrero, a partir de la sentencia de la corte Internacional de Derechos Humanos. En E. Sánchez, G. A. Ferrer, C. E. G. Rangel, F. Aréstegui Ruiz, y J. Solís Téllez (coords.), *Del asalto al cuartel Madera a la reparación del daño a víctimas de la violencia del pasado. Una experiencia compartida en Chihuahua y Guerrero*. pp. 247-294 Secretaría de la Presidencia. (1976). *México a través de los informes presidenciales*. México: Secretaría de la Presidencia. T. 1.
- Serrano Migallón, F. (1998). *El asilo político en México*. México: Porrúa.
- Sikkink, K. (1996). Nongovernmental Organizations, Democracy, and Human Rights in Latin America. En T. Farer (Ed.), *Beyond Sovereignty. Collectively defending Democracy in the Americas* (pp. 150-168). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Sin Embargo* (8 de diciembre de 2015). Organismos internacionales denuncian acoso y difamación contra miembros del GIEI-CIDH. Recuperado de [http://www.sinembargo.mx/08-12-2015/1572924?utm\\_source=Relacionados&utm\\_medium=Lista&utm\\_campaign=SEO](http://www.sinembargo.mx/08-12-2015/1572924?utm_source=Relacionados&utm_medium=Lista&utm_campaign=SEO)
- Urrutia, A., y Martínez, F. (16 de noviembre de 2017). Promulga Peña Ley de Desapariciones Forzadas. En *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/11/16/promulga-pena-ley-de-desapariciones-forzadas-1670.html>
- Vicenteño, D. (11 de febrero de 2016). Hay 27 mil 659 desaparecidos; reporte oficial del gobierno. En *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/11/1074404>.



# CHILE, 40 AÑOS DE EXIGENCIAS DE VERDAD Y JUSTICIA

*Boris Hau*<sup>(a)</sup>

CHILE, 40 YEARS OF TRUTH AND JUSTICE DEMANDS

CHILE, 40 ANOS DE EXIGÊNCIAS DE VERDADE E JUSTIÇA

Fecha de recepción: 18 de septiembre del 2017

Fecha de aprobación: 5 de diciembre del 2017

Sugerencia de citación:

Hau, B. (2018). Chile, 40 años de exigencias de verdad y justicia. *Razón Crítica*, 4, 137-161, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1275>

---

(a) Máster en Gobernanza y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid.  
Profesor del Observatorio Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, Santiago - Chile  
<https://orcid.org/0000-0003-4840-1092>    [borishau@yahoo.com](mailto:borishau@yahoo.com)

## RESUMEN

Tras el regreso a la democracia en Chile, las políticas de justicia transicional iniciaron con la búsqueda de verdad, luego vinieron las políticas de reparación. Pero la justicia en Chile demoró en llegar: este proceso inició en 1998 con la interposición de la primera querrela contra el exdictador Augusto Pinochet. En el año 2017 se cumplen 44 años del golpe militar, pero las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos siguen estando vigentes. Cuatro décadas después, todavía se están investigando juicios de derechos humanos por el poder judicial. La Corte Suprema ha condenado a los principales responsables a penas de cárcel. En este trabajo se presenta el caso de Marcelo Concha, un joven militante comunista desaparecido en 1976. En 2016, sus familiares obtuvieron justicia al condenar la Corte Suprema a los responsables de este crimen, todos exagentes de la dictadura. Las políticas de verdad y justicia que se han realizado a 44 años de sucedidos los hechos son exigencia y requisito para una democracia consolidada que garantice un “nunca más” sobre esos hechos similares.

---

**PALABRAS CLAVE:** memoria, derechos humanos, justicia transicional, Chile, justicia.

## ABSTRACT

After the return to democracy in Chile, the policies of Transitional Justice began with the search for Truth, and then with the Reparation policies. But justice in Chile was slow to arrive: this process began in 1998 with the filing of the first complaint against former dictator Augusto Pinochet. The year 2017 marks the 44th anniversary of the military coup, but the consequences of human rights violations continue to be matters of the present. After these four decades, human rights trials are being investigated by the judiciary power. The Supreme Court has sentenced the main perpetrators to jail terms. This paper presents the case of Marcelo Concha, a young Communist militant who disappeared in 1976. In 2016, his relatives obtained Justice after the Supreme Court condemned those responsible for this crime, all of them ex-agents of the dictatorship. The Truth and Justice policies that have been carried out 44 years after the events are a requirement and requisite for a consolidated democracy that guarantees a "never again" policy regarding similar events.

---

**KEY WORDS:** memory, human rights, transitional justice, Chile, justice.

## RESUMO

Após o retorno à democracia no Chile, as políticas da justiça de transição começaram com a busca da verdade; depois, vieram as políticas de reparação. Contudo, a justiça no Chile demorou em chegar, pois esse processo só começou a partir do ano de 1998, com a interposição da primeira denúncia contra o ex-ditador Augusto Pinochet. O ano de 2017 marca o 44º aniversário do golpe militar, mas as consequências das violações dos direitos humanos ainda são importantes para o presente. Após quatro décadas do golpe militar, ainda os julgamentos sobre direitos humanos estão sendo investigados pelo Judiciário. O Supremo Tribunal condenou os principais culpados à prisão. Neste artigo, apresenta-se o caso de Marcelo Concha, um jovem militante comunista que desapareceu em 1976. Em 2016, seus familiares obtiveram justiça, quando o Supremo Tribunal condenou os responsáveis pelo crime, todos ex-agentes da ditadura. As políticas da verdade e da justiça, que foram feitas 44 anos após os eventos ocorridos, são exigência e requisito para uma democracia consolidada que garanta um “nunca mais” sobre fatos semelhantes.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** memória, direitos humanos, justiça de transição, Chile, justiça.

## INTRODUCCIÓN

---

### **Una familia exige justicia durante 40 años**

Tenía 30 años, estaba casado, tenía hijos pequeños, era ingeniero agrónomo y había estudiado en una universidad extranjera, también había tenido un alto cargo en la administración pública. Marcelo Concha vivió intensamente hasta que su existencia cambió drásticamente el 11 de septiembre de 1973, cuando un golpe militar derrumbó la democracia en Chile. Marcelo, como muchos otros chilenos, iba a ver alterados sus proyectos de vida. Estaba identificado por su militancia política, era miembro del Partido Comunista, había estudiado en la Unión Soviética, en la Universidad Patricio Lumbumba, en Moscú, y tenía un cargo en el Gobierno de la Unidad Popular. Esto llevó a que las autoridades de la dictadura lo detuvieran al día siguiente del golpe militar. Junto a cientos de personas estuvo detenido en el Estadio Nacional, un recinto deportivo convertido por la dictadura en un campo de concentración. Luego de meses de reclusión, fue enviado junto con otros prisioneros políticos a un recinto de detención, Chacabuco, en el desierto de Atacama en el norte de Chile. Fue libertado, se reencontró con su esposa, Aminta, y sus hijos.

Durante los siguientes tres años, los agentes de la Dirección de Inteligencia Nacional (en adelante DINA) iniciaron una persecución contra los militantes comunistas. Marcelo fue detenido el 10 de mayo de 1976, desde ese día su familia no tuvo noticias de él. Su esposa exigió ante los tribunales de justicia, a través de un recurso de amparo, una respuesta ante la detención de su marido, pero

el poder judicial no le dio ninguna respuesta. Lo sucedido con Marcelo Concha fue parte de la represión contra los asociados a partidos de izquierda y exfuncionarios del gobierno depuesto. Durante los primeros años de la dictadura, muchos chilenos vivieron la prisión política y la tortura, fueron ejecutados, exiliados, detenidos o desaparecidos. Estos hechos configuran crímenes de lesa humanidad, definidos en el Estatuto de Roma y regido por la Corte Penal Internacional. En el artículo 7, numeral 1, dicho Estatuto señala cuáles actos son constitutivos de estos crímenes cuando estos sean parte de un ataque generalizado contra la población civil: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación de población, encarcelación que viola normas de derecho, tortura, violación, violencia sexual, persecución de una colectividad, crimen de *apartheid* y la desaparición forzada de personas (Corte Penal Internacional, 1998, p. 7).

Luego de la dictadura de Pinochet y con el regreso de la democracia en 1990, los familiares de las víctimas (esposas, madres) exigieron al gobierno de la transición la materialización de políticas de verdad, reparación y justicia y los gobiernos democráticos fueron implementándolas, constituyendo las políticas de justicia de transición.

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (en adelante ICTJ), ha definido a la justicia transicional como: “el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales” (ICTJ, s. f.).

Estas políticas buscan dar una respuesta a los crímenes sucedidos en un periodo dictatorial y deben alinearse con el derecho internacional y los derechos humanos, tal como lo advierten Roht-Arriaza y Bernabeu, que señalan que estos mecanismos de justicia de transición, implican “comisiones de verdad o programas de reparación para las víctimas y la creación y consolidación de instituciones de aplicación del derecho penal internacional” (2009, p. 294).

El proceso de justicia transicional en Chile fue paulatino: primero se realizaron las políticas de verdad y luego, las acciones de reparación. Pero la justicia no llegó en los primeros años, el

Decreto-Ley de Amnistía y la permanencia del dictador Augusto Pinochet como jefe del ejército impidieron este proceso. Solo después de muchos años, los familiares de las víctimas de la dictadura obtuvieron justicia. Recién en el año 2016 los familiares de Marcelo Concha obtuvieron de parte de la corte suprema de Chile una sentencia judicial en la cual se relatan los hechos luego de su detención y se identificaron los culpables, todos ex agentes de la dictadura. Para llegar a esta sentencia final, la esposa e hijos de Marcelo tuvieron que exigir verdad, reparación y justicia durante cuarenta años.

La justicia transicional, tanto en las últimas décadas del siglo XX, como al principio del siglo XXI, ha implementado sus mecanismos para responder por las consecuencias de un periodo dictatorial. Sin embargo, estos mecanismos se han visto detenidos con el pretexto de “dejar atrás el pasado” y de un acuerdo social para realizar políticas sociales a futuro, pues remover el pasado u ocuparse de hechos pasados afectaba la convivencia social.

Un orden social basado solo en las políticas de futuro aseguraría la paz social (Aguilar, 2008, p. 515). Esta es la realidad de España: luego de la muerte del dictador Franco, la clase política decidió no realizar revisiones de hechos pasados. Mecanismos de justicia transicional, como comisiones de verdad o juicios contra los responsables de las desapariciones y ejecuciones, han estado ausentes en España. Recién en el año 2007, 32 años después del fin del franquismo, a instancias del gobierno del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, se promulgó la Ley 52/2007 o de Memoria Histórica. Una ley que tuvo por objetivo el asumir los hechos del pasado para realizar políticas de reparación. Es importante que la Ley reconoce en sus dos primeros artículos la existencia de fallecidos durante la Guerra Civil que nunca han sido reconocidos como víctimas por convicciones políticas (Ley de Memoria Histórica, 2007).

Amnistía Internacional, al evaluar la situación de los derechos humanos en España, exigió una respuesta a los crímenes del franquismo. Esto porque se impide “a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos acceder a los tribunales españoles. En este sentido, y de manera adicional, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil”

(Amnistía Internacional, 2017). La Ley de Memoria Histórica ha sido un avance, pero ha quedado en el papel ya que no hay voluntad del Estado para avanzar con las identificaciones y establecer una política de reconocimiento oficial de estos crímenes. Hubo un intento de juzgar por parte del magistrado Baltazar Garzón, pero no logró materializarse. Persiste, por tanto, una deuda histórica con las víctimas, con sus familias, con sus nietos y bisnietos, que se resolvería con la realización de mecanismos de justicia transicional en España.

En Chile, la implementación de estas políticas de justicia transicional, como se verá en este trabajo, no fue un proceso exento de dificultades. Al regreso de la democracia en 1990 quién encabezó la dictadura siguió como jefe del ejército. A estos primeros años luego de la dictadura, Collins (2003, p. 84) los denomina “transición tutelada”, porque a pesar que gobernaba la Concertación, coalición de partidos de centro izquierda, el exdictador mantenía su poder; además, los parlamentarios de derecha impedían algún cambio real del legado dictatorial, como el Decreto-Ley de Amnistía. A esto debe sumarse una corte suprema que validaba la imposibilidad de realizar juicios por las víctimas de la dictadura. Pero a partir de 1998, con la detención de Pinochet, se iniciaría una nueva etapa en los mecanismos de justicia transicional.

## **I. Un militante de izquierda es detenido, su familia exige justicia**

El 11 de septiembre de 1973 se produjo un quiebre institucional en Chile, cuando las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno elegido democráticamente. Una junta militar se tomó el poder y desde los primeros días iniciaron una represión contra los simpatizantes del derrocado gobierno. En las primeras semanas de la dictadura se produjeron numerosas detenciones de funcionarios públicos, así como de dirigentes sindicales, trabajadores, dirigentes estudiantiles y militantes de partidos de izquierda (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991, p. 101).

Marcelo Concha trabajaba para el Gobierno de la Unidad Popular, fue detenido el día 12 de septiembre para ser recluido en el Estadio Nacional. Ante la represión, surgió una respuesta

para proteger los derechos humanos de los perseguidos. La Iglesia católica, junto a otras iglesias protestantes, crearon el Comité Pro Paz en octubre de 1973. En esta institución trabajaban asistentes sociales, religiosas y abogados. En los primeros días de atención recibieron las denuncias sobre detención o desaparición de personas. Se armó un equipo de abogados que interponía recursos de amparo ante los tribunales de justicia. En cada uno de estos recursos iba narrada la situación de detención del amparado y sus datos personales.

Según estadísticas publicadas en el Informe Rettig, el Comité Pro Paz prestó asesoría jurídica a 6994 casos de persecución política en la ciudad de Santiago (Comisión Nacional de Verdad y Reparación, 1991, p. 969). Luego del cierre del Estadio Nacional, Marcelo Concha fue trasladado junto a otros presos políticos a un campo de concentración en el desierto de Atacama, denominado Chacabuco. Su esposa, Aminta Traverso, realizó un viaje, organizado por el Comité Pro Paz, junto a otros familiares para visitar a los presos políticos. El 25 de abril de 1974 Marcelo fue liberado de Chacabuco, mientras muchos de sus compañeros de prisión partieron al exilio, él decidió quedarse en el país.

En 1975, el Comité Pro Paz se había consolidado como una institución de protección de los perseguidos por la dictadura, lo que llevó a que la dictadura forzara su disolución. El cardenal Raúl Silva recibió una carta firmada por el general Pinochet, quién le pidió cerrar el Comité Pro Paz. La dictadura no contaba que la Iglesia de Santiago no pararía el trabajo de defensa de los derechos humanos, por lo que se ordenó la creación de la Vicaría de la Solidaridad, que empezó su trabajo en enero de 1976 (Comisión Nacional de Verdad y Reparación, 1991, p. 969). La Vicaría continuó con el trabajo de interposición de recursos de amparo de parte de los abogados ante los tribunales. Según datos entregados por el Informe Rettig, entre la Vicaría de la Solidaridad y el Comité Pro Paz interpusieron cerca de 8700 recursos de amparo entre los años 1973 y 1988, de los cuales solo diez fueron acogidos. Con los recursos negados, el poder judicial cerraba las puertas para investigar el paradero de los detenidos desaparecidos (Comisión Nacional de Verdad y Reparación, 1991, p. 1273).

Marcelo Concha había retomado su actividad laboral luego de la prisión política. Trabajaba en una empresa particular, pero seguía

participando en forma clandestina en el Partido Comunista, cuya directiva estaba actuando en secreto. En 1976, la DINA inició una represión contra los militantes comunistas. Marcelo fue detenido el día 10 de mayo de 1976 por sus agentes en la vía pública. Dos días después fue detenido el secretario general del Partido Comunista, Víctor Díaz López (Comisión Nacional de Verdad y Reparación, 1991, p. 1819).

El 12 de mayo de 1976 se interpuso ante la corte de apelaciones de Santiago un recurso de amparo por Marcelo Concha. Esta solicitud siguió el mismo resultado que los recursos interpuestos por la Vicaría de la Solidaridad: fue rechazada el 1 de junio y la Corte Suprema confirmó este rechazo el 7 de junio. El 15 de junio de 1976 se interpuso otro recurso de amparo por 42 personas detenidas desaparecidas. El 14 de julio de 1977 la cónyuge de Marcelo interpuso una querrela en el 8° juzgado del crimen de Santiago por el delito de secuestro en contra de los agentes de la DINA. La causa pasó, en 1979, a una investigación realizada por el ministro Servando Jordán por casos de detenidos desaparecidos. El proceso fue sobreesido temporalmente el 11 de abril de 1980. La causa avanzó sin realizar investigaciones. Por lo que, en 1989, el fiscal general militar solicitó la aplicación del Decreto-Ley 2191 de Amnistía. Esta solicitud fue acogida por el 2° juzgado militar, que sobreesió total y definitivamente la causa. La corte marcial confirmó el fallo en enero de 1992 (Memoria Viva, 2000). Todas estas acciones fueron impulsadas por Aminta, pero no estaba sola en esta lucha por exigir justicia: en la Vicaría de la Solidaridad se encontró con familiares de las víctimas de la dictadura que estaban en una situación similar a la suya. En las instalaciones de esta entidad se encontraban las oficinas de la Agrupación de Familiares de los Detenidos Desaparecidos (en adelante, AFDD), que empezó a funcionar a fines de 1974. Las mujeres de la AFDD entendieron que la búsqueda individual de sus familiares era infructuosa, por lo que juntas, motivadas por una lucha común de conocer el paradero de sus familiares detenidos, iniciaron protestas pacíficas como huelgas de hambre o protestas callejeras con el objetivo de dar a conocer a la opinión pública sus demandas de verdad y justicia (Comisión Nacional de Verdad y Reparación, 1991, p. 973). Aminta Traverso se incorporó a la agrupación para exigir conocer el paradero de Marcelo Concha. Pero esta exigencia de los familiares no tuvo respuesta durante la

dictadura. Su hija María Paz creció observando el activismo de su madre en la AFDD:

Que mi madre fuera miembro de la AFDD fue fundamental para entender su activismo por la búsqueda de justicia por el caso de mi padre, como por los demás desaparecidos. Esto significó que crecí con su ejemplo, siempre estuvo presente su lucha por la justicia. Por lo que su experiencia de ser miembro de la AFDD como luego en la ONG PIDEE ha sido un ejemplo para mí. Que mi madre sea una activista es parte de mi historia, por lo que siento una gran admiración por eso. (María Paz Concha, entrevista, 12 de septiembre de 2017).

## **II. En democracia, la búsqueda de la verdad es una exigencia de la transición, pero la justicia deberá esperar**

Solo un día después del regreso a la democracia, el 12 de marzo de 1990, el presidente Patricio Aylwin pronunció un discurso en el Estadio Nacional, excentro de detención de presos políticos. Señaló que la búsqueda de verdad sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura era parte de las políticas que debía asumir el gobierno de la transición. El presidente señaló en su discurso que “la conciencia moral de la nación exige que se esclarezca la verdad respecto de los desaparecimientos de personas, de los crímenes horrendos y de otras graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura” (Memoria Chilena, 2004).

Este primer gobierno debía enfrentar las “herencias” de la dictadura, como senadores y alcaldes designados. Además, tendría una particularidad: Augusto Pinochet no se retiró, sino que siguió como jefe del ejército, usando un resquicio legal, por lo que mantuvo su poder ahora vigilando al nuevo gobierno.

El tema de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura era un asunto que se debía resolver. Por eso, luego de algunos días de iniciada la democracia, el 25 de abril de

1990, se creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Instaurar una comisión de la verdad al inicio de la democracia era parte de lo que el exmiembro de la Comisión Rettig, José Zalaquett, denominó “las políticas refundacionales para perfeccionar esta democracia”. Así, señaló: “una nación enfrenta el pasado de violaciones a los derechos humanos durante su época refundacional, tiene una importancia decisiva por la fuerza simbólica y la amplificación histórica que cobran los eventos que tienen lugar en tales períodos” (Zalaquett, 2000, 3). Estas políticas o la ausencia de ellas pueden dejar precedentes para toda la sociedad.

Al año siguiente, esta comisión entregó un informe que dio a conocer un listado de víctimas de la dictadura de Pinochet. Este informe solo incluyó personas ejecutadas o detenidos desaparecidos y el presidente Aylwin pidió perdón a los familiares de las víctimas. El Informe Rettig incluyó un listado de 1319 personas ejecutadas y 979 detenidos desaparecidos, para un total de víctimas no sobrevivientes de 2298 personas (Corporación Nacional de Reparación y Conciliación, 1996, p. 535). Familiares de Marcelo Concha dieron testimonio sobre su caso ante los funcionarios de la Comisión Rettig; además, presentaron antecedentes, como el recurso de amparo y las acciones judiciales interpuestas. La Comisión calificó su caso como el de un detenido desaparecido:

El 10 de mayo de 1976 fue detenido en el trayecto comprendido entre la casa de su madre y el Instituto de Fomento Pesquero, Marcelo Renán Concha Bascuñán, ex-funcionario del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y de la CORFO, también militante del PC. Se le perdió el rastro a fines de abril de 1977 desde Villa Grimaldi.

La Comisión está convencida de que su desaparición fue obra de agentes del Estado, quienes violaron así sus derechos humanos. (Comisión Nacional de Verdad y Reparación, 1991, p. 819)

María Paz Concha reflexiona sobre el reconocimiento oficial de su padre como detenido desaparecido, que para ella tiene un significado social: “Es un signo importante que el Estado haga un reconocimiento de que esta persona está desaparecida, que esta persona fue víctima de violación a sus derechos humanos.

Porque fue el mismo Estado que hace unos años antes causó esta desaparición de la persona” (María Paz Concha, entrevista, 12 de septiembre de 2017).

Luego del Informe Rettig surgieron acciones de reparación que emanaron de la Ley 19 123, como la entrega de una pensión a los familiares de las víctimas calificadas como tales por dicho informe (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1991). Familiares de Marcelo Concha, su esposa e hijos fueron beneficiarios de estas pensiones. Además, son parte de un programa de salud, denominado PRAIS (Programa de Reparación y Atención Integral de Salud) y pudieron acceder a becas de educación. Estos beneficios sociales fueron solo para aquellos familiares de víctimas calificadas en el Informe Rettig (Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, 2015b).

La AFDD señaló que luego de conocer la verdad, se debía juzgar a los responsables de estos crímenes; además, exigían el fin del Decreto-Ley de Amnistía y, a través de su dirigente Sola Sierra, señalaron que se deben conocer los nombres de los responsables de estos crímenes y el paradero de los restos de los desaparecidos cuyos nombres están en el Informe Rettig (Camacho, 2008, p. 73). El exdictador Pinochet no aceptó el Informe Rettig. En una declaración, señaló que no aceptaban “las supuestas violaciones a los derechos humanos atribuidas al periodo 1973-1990” (Loveman y Lira, 2002, p. 85). Denunció además que repudiaba la campaña para culpar al ejército de tales hechos. Frente a la publicación del listado de víctimas del Informe, manifestó que “no aceptarían ser sentados en el banquillo de los acusados por haber salvado la libertad y la soberanía de la patria” (Loveman y Lira, 2002, p. 85).

Durante el gobierno de transición la justicia estuvo ausente. La dictadura dejó un Decreto-Ley de Amnistía que impedía la persecución penal de sus agentes de seguridad responsables de las violaciones a los derechos humanos. Además, la presencia de Pinochet como jefe del ejército les otorgaba seguridad a los exagentes de la represión que se mantenían como funcionarios del ejército. A pesar de todo esto, familiares de las víctimas exigieron justicia ante los tribunales.

Erika Hennings interpuso una querrela por su marido Alfonso Chanfreau, detenido desaparecido en julio de 1974. Este caso fue investigado por una ministra hasta que los tribunales superiores

exigieron el traspaso del proceso a la justicia militar. El motivo que causo preocupación fue que la ministra interrogó a exagentes de la dictadura que eran militares activos. La Corte Suprema, el 30 de octubre de 1992, ordenó el traspaso de toda la investigación que estaba realizando la ministra a la justicia militar para que este tribunal aplicara en definitiva el Decreto-Ley de Amnistía (Amnistía Internacional, 1992).

Esta postura de la corte suprema no era una novedad para el exabogado de la Vicaría de la Solidaridad, Roberto Garretón, quien advirtió que luego del regreso de la democracia en el poder judicial “absolutamente nada cambió. En términos generales, a pesar de la restauración democrática, las Cortes siguieron consagrando la impunidad” (Garretón, 2008, p. 8). Además, de acuerdo con la abogada Karinna Fernández, luego del regreso a la democracia y hasta 1998 los tribunales chilenos aplicaban de pleno derecho el Decreto-Ley de Amnistía, una vez que “se determinaba que el hecho denunciado revestía el carácter de delito perpetrado en el curso de los años determinados en dicho Decreto. Se trata de un periodo que se caracteriza por la oposición de los tribunales superiores a aplicar los preceptos legales y consuetudinarios de Derecho Internacional” (Fernández, 2010, p. 470).

Como un acto de reparación para los familiares de las víctimas de la dictadura, se creó en el año 1994 un Memorial del Detenido Desaparecido y Ejecutado en una gran muralla con los nombres de las víctimas de la dictadura. Este se ubicó en el Cementerio General de Santiago como un lugar de recuerdo y conmemoración, en especial para aquellas víctimas detenidas desaparecidas. El nombre de Marcelo Concha está inscrito en este memorial junto a cientos de víctimas de la dictadura de Pinochet.

En el año 1994, asumió el presidente Eduardo Frei con una coalición de partidos de centro-izquierda. Pinochet también continuó como jefe del ejército. En este gobierno se mantuvieron las políticas de verdad, con una nueva instancia de reconocimiento de víctimas de la dictadura, presentadas en el Informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, en 1996. Este informe reconoció 899 nuevos casos, que corresponden a 776 personas ejecutadas y 123 detenidos desaparecidos. Esta cifra, sumada a las víctimas reconocidas en el Informe Rettig, arroja un total de 3197 víctimas de la dictadura, divididas en 2095 ejecutados

políticos y 1102 detenidos desaparecidos (Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996, p. 535).

En abril de 1997 se inauguró un sitio de memoria en el principal recinto de la DINA en la ciudad de Santiago. El excentro de detención de presos políticos, la Villa Grimaldi, fue transformado en un parque. El lugar donde estuvieron los presos políticos, donde se torturó y asesinó a cientos de personas, fue transformado en un sitio para conmemorar a todas las víctimas que estuvieron en ese recinto (Villa Grimaldi, 2017). Fue en este lugar donde la DINA mantuvo detenido a Marcelo Concha y, según prueba testimonial, es desde ese lugar donde se pierde su paradero. A falta de una tumba, sus hijos y su esposa pueden realizar ritos de conmemoración de Marcelo en este recinto.

### **III. Luego de años de impunidad, se obtiene justicia**

La dirigente del partido comunista de Chile, Gladys Marín, interpuso el 13 de enero de 1998 una querrela criminal contra el exdictador Augusto Pinochet, quien ostentaba en esa fecha el cargo de jefe del ejército. La acción judicial era por un grupo de militantes comunistas desaparecidos en 1976. Los tribunales aceptaron la querrela designado al ministro Juan Guzmán, quien se encargaría de investigar a Pinochet. Ocho años después del inicio de la democracia, la palabra justicia estaba ausente para las víctimas de la dictadura (Loveman y Lira, 2002, p. 207). Los familiares de las víctimas habían recibido acciones de reparación que emanaron de las comisiones de verdad, pero no justicia. Con la interposición de la primera querrela contra Augusto Pinochet por los crímenes cometidos durante la dictadura, la muralla de la impunidad empezaría a resquebrajarse.

También en España se interpuso una querrela contra Augusto Pinochet con la intención de hacer justicia por los españoles víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura chilena y fue aceptada por el magistrado Baltasar Garzón. El exdictador dejó de ser jefe máximo del ejército en marzo de 1998, luego de haber estado 24 años en esa posición. Al dejar la jefatura del ejército, Pinochet no pretendía dejar el poder. Al día siguiente

prestó juramento como senador vitalicio. Una vez más, ocupaba un cargo impuesto por la constitución que él ordenó redactar. En la ceremonia en la cual prestó juramento como senador, los senadores de la coalición gobernante le mostraron con carteles los rostros de las víctimas de la dictadura. Augusto Pinochet no se inmutó ante esta protesta, pues estaba rodeado por senadores designados y senadores de los partidos de derecha (Loveman y Lira, 2002, p. 194).

Solo unos meses después, el 16 de octubre de 1998, Pinochet viajó a Londres y mientras estaba convaleciente en una clínica, oficiales de la policía de Londres le leyeron una orden de detención. Pinochet estaba oficialmente detenido por solicitud del magistrado Baltazar Garzón, quien solicitaba se iniciara un proceso de extradición a España. Por primera vez, Pinochet era detenido por crímenes de derechos humanos cometidos durante su dictadura (Garzón, 2016, p. 262).

Para Roberto Garretón “Chile cambió el 16 de octubre de 1998”, el día de la detención de Pinochet en Londres, porque este fue acusado por la justicia española de crímenes de lesa humanidad, por genocidio, torturas y terrorismo de Estado. Para Garretón, la detención de Pinochet destruyó lo que era un discurso oficial desde el Estado: que luego del Informe Rettig, luego de conocer la verdad, Chile avanzaba bien, que era un país reconciliado con el pasado. La detención de Pinochet demostró que eso era una ilusión, que quedaban temas pendientes. La denominada reconciliación nacional era solo un discurso del gobierno: los familiares de las víctimas no olvidaban que obtuvieron una verdad sin justicia. Por ello, luego de la detención, el tema de las violaciones a los derechos humanos que se cometieron en la dictadura volvió a ser de interés público (Garretón, 2009, p. 79).

Se inició un proceso de extradición a España para que el exdictador respondiera por los crímenes por los cuales estaba siendo acusado. Chile solicitó a Inglaterra la expulsión de Pinochet, luego de comprobar que el proceso de extradición avanzaba. El gobierno apelaba a “razones de Estado”, argumentando la soberanía de los países para juzgar a sus nacionales. Finalmente, Pinochet fue expulsado de Inglaterra, el 3 de marzo del 2000, por razones humanitarias (Garretón, 2009, p. 79). En Chile lo esperaban las querellas e investigaciones por casos de derechos humanos. En el aeropuerto, después de meses de ser visto en silla de ruedas, el

exdictador se levantó y caminó saludando a los militares que lo recibían, entre los que se encontraba el jefe del ejército (Loveman y Lira, 2002, p. 294).

Mientras Pinochet estaba en Londres, los familiares de las víctimas de la dictadura interpusieron querellas en su contra. Collins explica que “las causas en este entonces fueron, sin excepción, producto de querellas privadas realizadas por familiares y sobrevivientes, muchas de ellas reactivando además causas existentes que habían estado adormecidas o sobreesídas dentro de la justicia militar” (Collins, 2013, p. 99).

El 11 de marzo del 2000 se inició el gobierno de Ricardo Lagos, el primer presidente socialista luego de Salvador Allende. Este gobierno se hizo cargo de una instancia de negociación de representantes del gobierno, junto con académicos, líderes religiosos y representantes de las Fuerzas Armadas. Dicha instancia se denominó Mesa de Diálogo y su objetivo era recibir información de parte de las Fuerzas Armadas de los sitios donde se enterraron los detenidos desaparecidos. Los miembros de esta Mesa de Diálogo emitieron una declaración final en la cual, por primera vez desde el regreso a la democracia, las Fuerzas Armadas reconocieron que durante la dictadura se cometieron violaciones a los derechos humanos. En la declaración se señaló: “nos preocupa hondamente la tragedia, aún no resuelta, de los detenidos desaparecidos. Es imperativo y urgente contribuir a superar este problema. Ello requiere, de parte de todos, un espíritu de grandeza moral que nos permita concordar medidas efectivas para ese fin” (Mesa de Diálogo, 2000).

Las Fuerzas Armadas tomaron el compromiso de entregar información sobre los lugares donde se encontraban enterrados los detenidos desaparecidos. Esta información fue entregada al presidente Lagos, en muchos casos los militares reconocieron que los detenidos fueron lanzados al mar. En el informe presentado por las Fuerzas Armadas, se nombró a Marcelo Concha como uno de los detenidos lanzado al mar. Hubo pues un reconocimiento de que se hizo desaparecer su cuerpo lanzándolo frente a San Antonio, puerto situado cerca de Santiago (Fuerzas Armadas de Chile, 2000).

Uno de los resultados de la Mesa de Diálogo fue la solicitud al poder judicial de nombrar magistrados para investigar los casos

de derechos humanos. Este respondió nombrando ministros para investigar casos en todo el país (Garretón, 2009, p. 80). Los ministros contaron con la colaboración de la Policía de Investigaciones, que creó una Brigada de Derechos Humanos para investigar estos casos. El Servicio Médico Legal instauró un departamento especial forense para dar respuesta.

El primer caso de un detenido desaparecido en el que se hizo justicia fue el de Miguel Ángel Sandoval, militante del Movimiento de Izquierda Revolucionario (en adelante MIR), detenido desaparecido en el año 1975. El ministro Alejandro Solís, quien investigó el caso, en su sentencia estableció la tesis de secuestro permanente de la víctima, por lo que su sentencia rechazó aplicar la prescripción y la amnistía. En esta sentencia se condenó a prisión a exagentes de la DINA. La corte suprema respaldó esta tesis jurídica en una sentencia dictada el 17 de noviembre del año 2004 (Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, 2015a).

Desde la sentencia en el caso Miguel Ángel Sandoval, se ha aplicado la tesis de secuestro permanente, por lo que los exagentes de la DINA han seguido ingresando al penal de Punta Peuco. Según Garretón, con esta sentencia, que marca un precedente jurisprudencial de hacer justicia en un caso de un detenido desaparecido, los jueces “perdieron el miedo a hacer justicia” (Garretón, 2009, p. 98).

En septiembre del 2003, al recordarse los 30 años del golpe militar, el presidente Ricardo Lagos hizo una propuesta que denominó “No hay mañana sin ayer”, donde planteó una serie de medidas para avanzar en las políticas de derechos humanos y asumir la violación de los mismos. En el discurso de presentación de este proyecto, hizo un recuerdo de todas las medidas de verdad y reparación que se habían realizado en beneficio de los familiares de las víctimas y recordó que:

Es deber de todos los chilenos, y en especial mi deber como jefe de Estado, impulsar con convicción medidas que contribuyan a legar a las nuevas generaciones una nación cuya alma esté unida y en paz, y cuya conciencia moral haya dado los pasos necesarios en verdad, justicia y reparación. (Lagos, 2003).

Entre estas medidas estaba el apoyo desde el Estado para la construcción de memoriales en todo el país que recuerden a las víctimas de la dictadura. Lagos ordenó la creación de una nueva comisión de verdad, la Comisión Valech, cuyo objetivo fue recibir los testimonios de personas que vivieron la prisión política y la tortura durante la dictadura. En noviembre del 2004, el presidente Lagos dio a conocer que el Informe Valech, sustentado en testimonios de las víctimas en Chile y el extranjero. Este informe estableció que 27 255 personas fueron víctimas de prisión política, a los que se sumaron los casos de un periodo de reconsideración, en el que fueron calificados 1204 casos (Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2004, p. 81). El total de personas calificadas por la Comisión Valech fue entonces de 28 459 personas. Luego de este informe surgió la Ley 19 992, que entregó políticas de reparación para las víctimas sobrevivientes de la dictadura (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2004).

En marzo de 2006, Michelle Bachelet se convirtió en la primera mujer presidenta de Chile. Para Bachelet, el tema de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura no era ajeno: era parte de su historia familiar, y ella misma fue presa política. Su padre, un general de la aviación, falleció producto de las torturas que recibió de parte de sus excompañeros. La primera vez que un presidente visitó el sitio de Memoria Villa Grimaldi fue cuando Michelle Bachelet regresó al lugar donde estuvo detenida junto a su madre en la dictadura.

El 26 de septiembre del año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) condenó a Chile por el caso del profesor Luis Almonacid, exigiendo al Estado la anulación del Decreto-Ley de Amnistía, así como que los tribunales se abstuvieran de su aplicación por ser contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte señaló que “el Estado debe asegurarse que el Decreto-Ley No. 2.191 no siga representando un obstáculo para la investigación, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables de otras violaciones similares acontecidas en Chile” (CoIDH, 2006, p. 65). Además, se exigió hacer justicia en casos de violaciones a los derechos humanos: “la Corte estima que los Estados no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa

interna. Consecuentemente, los crímenes de lesa humanidad son delitos por los que no se puede conceder amnistía” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, p. 50).

El caso tuvo origen en la lucha contra la impunidad que realizó Elvira Gómez viuda del profesor Luis Almonacid al exigir justicia por la muerte de su marido ejecutado fuera de su domicilio en 1973. Ella interpuso una querrela ante los tribunales de justicia y estos aplicaron el Decreto-Ley de Amnistía para no investigar el caso. Ante esta muestra de impunidad de parte de los tribunales, demandó a Chile ante la Corte, fallando está en contra del Estado.

Luego de la sentencia del profesor Almonacid, desde septiembre de 2006, el poder judicial se ha abstenido de la aplicación de este Decreto en casos de víctimas de la dictadura. La primera vez que se aplicó esta nueva jurisprudencia fue unos meses después de la sentencia de la Corte: en diciembre de 2006 en el caso Hugo Vásquez y Mario Superby, ambos ejecutados políticos, se aceptó la calificación de crimen de lesa humanidad y se fundamentó la sentencia invocando el fallo del caso Almonacid de la CoIDH (Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, 2015a).

Se ha aplicado esta nueva jurisprudencia en las querrelas interpuestas por víctimas sobrevivientes, en casos de tortura y para el pago de indemnización de parte del Estado para las víctimas. En esta nueva jurisprudencia, tanto la corte suprema, como los demás tribunales han establecido que en los casos de derechos humanos no es posible la aplicación de la prescripción ni del Decreto-Ley de Amnistía. Esta jurisprudencia se ha mantenido sin cambios.

El 10 de diciembre del 2006, día de los derechos humanos, murió Pinochet. Antes de fallecer estaba siendo investigado en una gran cantidad de juicios por violación de los DD. HH. Durante el gobierno de Bachelet se creó una nueva comisión de verdad, la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, conocida como la Comisión Valech II, cuyo informe se hizo público el 2011. En este informe se calificaron treinta nuevos casos de víctimas no sobrevivientes, que sumados a las cifras de las comisiones anteriores arrojaron un total de 3218 personas desaparecidas o ejecutadas. En el caso de las personas que sufrieron la prisión política y la tortura, en la Comisión Valech II se sumaron

9795 casos, dando un total de 38 254 entre ambas comisiones (Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, 2015c).

El gobierno de Bachelet impulsó la construcción de un Museo de la Memoria, un lugar para rendir homenaje a las víctimas de los crímenes de derechos humanos y conservar documentos y objetos del tiempo de la dictadura. El 11 de enero del año 2010 la presidenta inauguró el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, en su discurso hizo un llamado a un compromiso para que nunca más se repitan estos hechos:

La inauguración de este Museo es una poderosa señal del vigor de un país unido. Unión que se funda en el compromiso compartido de nunca más volver a sufrir una tragedia como la que en este lugar siempre recordaremos, tragedia que desde el primer día sumó la negación y el ocultamiento al dolor del cautiverio o la muerte. (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, 2010)

Marcelo Concha es uno de los cientos de rostros que están presentes en antiguas fotografías en una muralla del Museo de la Memoria.

En 1976, la esposa de Marcelo Concha interpuso un recurso de amparo ante los tribunales exigiendo saber el paradero de su marido, pero no obtuvo respuesta. Cuarenta años después son los hijos de Marcelo los que asumieron el rol de buscar justicia por su padre detenido desaparecido, en concordancia con lo planteado por Hirsch, quien señala que las historias, los testimonios de violaciones a los derechos humanos, se transmiten en las familias de padres a hijos, pues los hijos de los sobrevivientes o de las víctimas viven marcados por las experiencias, por las emociones transmitidas (2015, p. 59). Por ello, los hijos de Marcelo Concha interpusieron la querrela en esta nueva etapa, declararon ante el magistrado y estuvieron presentes en los alegatos en las cortes superiores de justicia.

En 2016, la familia de Marcelo Concha obtuvo una sentencia final de parte de la corte suprema. Luego de cuatro décadas, sus hijos supieron quiénes fueron los autores de la detención y desaparición de su padre. El proceso judicial fue adelantado por uno

de los ministros designados para investigar casos de violaciones a los derechos humanos de la dictadura, el ministro Leopoldo Llanos. El 2 de septiembre del 2015 la justicia chilena condenó a los exagentes de la DINA Pedro Espinoza Bravo, Carlos López Tapia, Rolf Wenderoth Pozo, Ricardo Lawrence Mires y Juan Morales Salgado a penas de diez años y un día de prisión como autores del delito de secuestro calificado. La sentencia señaló que luego de su detención, Marcelo Concha estuvo recluido en Villa Grimaldi y el cuartel Simón Bolívar (*Poder Judicial*, 2015). El caso fue apelado, pero el 9 de junio del 2016 se confirmaron las penas (*Poder Judicial*, 2016a).

La Corte Suprema dictó sentencia definitiva el 25 de octubre de 2016, ratificando el fallo del magistrado Leopoldo Llanos; además, revocó la decisión de segunda instancia de absolver al agente Rolf Wenderoth, por lo que quedaron en firme las condenas de diez años y un día para los exagentes de la DINA involucrados (*Poder Judicial*, 2016b).

Para María Paz Concha, la condena definitiva contra los culpables de la detención y desaparición de su padre cierra un proceso largo de exigencia de justicia:

Cuando se cierra el proceso con la sentencia final, con las condenas, se cierra un ciclo personal. Pero en la práctica no se cierra, porque quieres que también exista justicia en otros casos, para otras personas. Entonces el tema de exigir justicia sigue presente en otros casos. Porque tú esperas lo mismo que uno obtuvo, que es justicia para vencer la impunidad. (María Paz Concha, entrevista, 12 de septiembre de 2017)

Los juicios de derechos humanos para las víctimas de la dictadura siguen siendo investigados en los tribunales en Chile. Según datos del Observatorio de Justicia de Transición de la Universidad Diego Portales, de un total de 55 sentencias falladas en la Corte Suprema, entre julio del 2016 y junio del 2017, por casos de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, solo seis son de responsabilidades civiles, mientras los restantes 49 trataron sobre causas penales (Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, 2017, p. 68), lo que demuestra la insistencia de las víctimas para que se castigue a los culpables, más allá de la reparación.

## Conclusión. Chile, políticas de verdad y justicia para asegurar un nunca más

40 años después de la detención de Marcelo Concha, su familia obtuvo respuesta de parte de los tribunales chilenos. Una lucha que inició su esposa Aminta en 1976 y que heredaron sus hijos, cumpliendo lo que Hirsch (2015) denominó la generación de la posmemoria: una generación que crece recibiendo el relato y los testimonios de aquellos que fueron víctimas de las violaciones de los derechos humanos.

Para Hirsch (2015), es una asimilación de los relatos de una generación a otra. La “generación bisagra”, como denomina la autora a la generación descendiente de aquella que vivió o fue testigo de violaciones a los derechos humanos, asume una “custodia de este pasado”, transformándose en una “conexión viva” de esta herencia (p. 13).

En el caso de Marcelo Concha, la “generación bisagra” fue conformada por sus hijos, que crecieron junto a una madre activista que les inculcó el deber de buscar justicia. Los hijos asumieron esta tarea interponiendo nuevamente querellas. Pero el relato de estos hijos es el relato de hechos traumáticos, lo que implica que las nuevas generaciones deben asimilar estos hechos como parte de su propia historia (Hirsch, 2015, p. 59).

El caso de Marcelo Concha pasa ser parte de la memoria del conjunto de familias que en Chile han exigido verdad y justicia, estas “memorias” se suman para conformar una memoria colectiva, tal como lo señala Jellin (2002): “Las memorias son simultáneamente individuales y sociales, ya que en la medida en que las palabras y la comunidad del discurso son colectivas, la experiencia también lo es” (p. 37).

En Chile se están sumando historias de familias que han luchado durante años exigiendo verdad y justicia para sus familiares, pero tal como lo señaló María Paz Concha en su testimonio para este trabajo, una vez que una familia logra justicia, se da cuenta de que hay otras familias que todavía esperan justicia, pues para algunas pasan los años sin que una sentencia judicial cierre sus procesos personales, sin que los tribunales sancionen a los culpables.

Es por lo anterior que la exigencia de justicia para las víctimas de la dictadura sigue presente en Chile. Los tribunales han respondido a las exigencias de justicia con magistrados que han investigado estos casos y dictado sentencias por crímenes de lesa humanidad. Estas sentencias son parte, junto con las comisiones de verdad y las acciones de reparación, de las políticas de justicia de transición. La realización de este proceso debería garantizar que estos dolorosos hechos nunca más vuelvan a ocurrir.

## Referencias

- Aguilar, P. (2008). *Políticas de la Memoria y Memorias de la Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Amnistía Internacional (2017). *La lucha contra la impunidad en España*. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/espana/lucha-contra-la-impunidad/>
- Amnistía Internacional (1992). *Chile: La Corte Suprema de justicia continúa bloqueando las investigaciones sobre pasadas violaciones de derechos humanos: El Caso Chanfreau*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/017/1992/es/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1991). Ley 19.123. Recuperado de <http://bcn.cl/lvuwr>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2004). Ley 19.992. Recuperado de <http://bcn.cl/luw0h>
- Bernabeu, A., y Roht-Arriaza, N. (2009). Justicia transnacional como un proceso híbrido. En J. Almqvist, y C. Espósito (coords.), *Justicia transicional en Iberoamérica*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Camacho, F. (2008). *Memorias enfrentadas: las reacciones a los informes Nunca Más de Argentina y Chile*. Recuperado de [http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/camachopf/camachopf0004.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/camachopf/camachopf0004.pdf)
- Collins, C. (2013). Chile a más de dos décadas de justicia de transición. *Revista de Ciencia Política*, 51(2). Recuperado de <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/30160/32102>
- Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura (2004). *Informe de Comisión Nacional de Prisión Política o Tortura*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/455>
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/170>

- Concha, M. P. entrevista el 12 de septiembre de 2017.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1996). *Informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación*. Disponible en: <http://pdh.minjusticia.gob.cl/comisiones/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf)
- Corte Penal Internacional (1998). *Estatuto de Roma*. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Fernández, K. (2010). Breve análisis de la jurisprudencia chilena, en relación a las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar. *Estudios constitucionales*, 8(1), doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002010000100018>
- Fuerzas Armadas de Chile (2001). *Listado de víctimas de detención y desaparición entregado por las Fuerzas Armadas según los Acuerdos de la Mesa de Diálogo, 8 enero 2001*. Recuperado de [http://www.archivochile.com/Derechos\\_humanos/M\\_Dialogo/gob/hhddmdgob0001.pdf](http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/M_Dialogo/gob/hhddmdgob0001.pdf)
- Garretón, R. (2009). Los tribunales con jurisdicción penal durante la transición a la democracia en Chile. En J. Almqvist, y C. Espósito (coords.), *Justicia transicional en Iberoamérica*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garretón, R. (2008). Los tribunales con jurisdicción penal durante la transición a la democracia en Chile. Recuperado de <http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/05/m25aNaturaleza-de-dictadura-Chile.-Rol-de-Poder-judicial.pdf>
- Garzón, B. (2016). *En el punto de mira*. Madrid: Editorial Planeta.
- Hirsch, M. (2015). *La generación de la posmemoria. Escritura y cultura visual después del Holocausto*. Madrid: Editorial Carpe Noctem.
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la Memoria*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- ICTJ (s. f.). *¿Qué es la Justicia Transicional?* Recuperado de <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>
- Loveman, B., y Lira, E. (2002). *El espejismo de la reconciliación política: Chile 1990-2002*. Santiago: Editorial Lom.
- Memoria Chilena (2004). Discurso del Presidente de la República don Patricio Aylwin, Estadio Nacional, 12 de marzo de 1990. Recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0059503.pdf>.
- Memoria Viva (2000). Caso Marcelo Concha. Recuperado de <http://www.memoriaviva.com/Desaparecidos/D-C/con-bas.htm>
- Mesa de Diálogo. (2000). Declaración final. Recuperado de [http://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Declaracion\\_Acuerdo\\_Final.pdf](http://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Declaracion_Acuerdo_Final.pdf)
- Ministerio de Justicia (2007). *Ley de la Memoria Histórica: Ley 52/2007 de 26 de diciembre de 2007*. Recuperado de <http://leymemoria.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/LeyMemoria/es/memoria-historica-522007>

- Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (2010). *Discurso de Michelle Bachelet. 11 de enero de 2010*. Recuperado de <http://ww3.museodelamemoria.cl/wp-content/uploads/2016/01/discurso-presidenta.pdf>
- Lagos, R (2004). *No hay mañana sin ayer*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/183/no-hay-manana.pdf?sequence=1>
- Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales (2017). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017*. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/informe-ddhh-2017>
- Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales (2015a). *Principales hitos Jurisprudenciales en causas DDHH en Chile 1990-2015*. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.udp.cl>
- Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales (2015b). *Tabla leyes y medidas de reparación en Chile*. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.udp.cl>
- Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales (2015c). *Cifras de víctimas y sobrevivientes de violaciones masivas a los ddhh oficialmente reconocidas por el Estado chileno*. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.udp.cl>
- Poder Judicial* (2015). Ministro Leopoldo Llanos condena a 5 agentes de la DINA por el secuestro de Marcelo Concha Bascuñán. Recuperado de [http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset\\_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/ministro-leopoldo-llanos-condena-a-5-agentes-de-la-dina-por-el-secuestro-de-marcelo-concha-bascunan](http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/ministro-leopoldo-llanos-condena-a-5-agentes-de-la-dina-por-el-secuestro-de-marcelo-concha-bascunan)
- Poder Judicial* (2016a). Corte de Santiago dicta sentencia en tres casos de violación a los derechos humanos. Recuperado de [http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset\\_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/corte-de-santiago-dicta-sentencia-en-tres-casos-de-violacion-a-los-derechos-humanos](http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/corte-de-santiago-dicta-sentencia-en-tres-casos-de-violacion-a-los-derechos-humanos)
- Poder Judicial* (2016b). Corte Suprema condena a agente de la DINA a 10 años y un día de presidio por el secuestro calificado de ingeniero agrónomo. Recuperado de [http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset\\_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/corte-suprema-condena-a-agente-de-la-dina-a-10-anos-y-un-dia-de-presidio-por-el-secuestro-calificado-de-ingeniero-agronomo](http://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/corte-suprema-condena-a-agente-de-la-dina-a-10-anos-y-un-dia-de-presidio-por-el-secuestro-calificado-de-ingeniero-agronomo) Villa Grimaldi. *Recuperación de Villa Grimaldi*. Recuperado de <http://villagramaldi.cl/historia/recuperacion-de-villa-grimaldi/>
- Zalaquett, J. *La mesa de diálogo sobre derechos humanos y el proceso de transición política en Chile*. Recuperado de [http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/10/Mesa\\_de-Dialogo\\_CEP2000.pdf](http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/10/Mesa_de-Dialogo_CEP2000.pdf)



# ANÁLISIS DE LA CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA\*

*Pablo Ignacio Hunger<sup>(a)</sup>*

ANALYSIS OF THE CREATION AND MODIFICATION OF THE COUNCIL  
FOR THE MAGISTRATE FOR THE REPUBLIC OF ARGENTINA

ANÁLISE DA CRIAÇÃO E MODIFICAÇÃO DO CONSELHO  
DA MAGISTRATURA DA REPÚBLICA ARGENTINA

Fecha de recepción: 18 de septiembre de 2017

Fecha de aprobación: 15 de enero de 2018

## **Sugerencia de citación:**

Hunger, P. I. (2018). Análisis de la creación y modificación del Consejo de la Magistratura de la República Argentina. *Razón Crítica*, 4, 163-194, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1297>

---

\* El presente artículo obra como segmento primordial de la tesis (en producción) denominada de igual manera que será presentada para obtener la titulación de magíster en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

(a) Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.  
Presta servicios en la Dirección General de Reforma Política del Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
[hppolitica@gmail.com](mailto:hppolitica@gmail.com)

## RESUMEN

El presente documento dará cuenta de las modificaciones normativas (constitucionales e infraconstitucionales) que sufrió el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación con el objeto de justificar el impacto negativo que han tenido sobre la administración de justicia de la República Argentina. Dichas modificaciones han alterado el equilibrio republicano establecido explícitamente en la Constitución nacional, restringiendo el derecho de acceder a la justicia de cada argentino. El análisis que se efectuará a continuación se centrará en el plenario del Consejo de la Magistratura para explicitar cómo la injerencia del poder ejecutivo colisiona contra el equilibrio de poderes, resultando de ello una justicia dependiente.

---

**PALABRAS CLAVE:** república, equilibrio,  
administración de justicia.

## ABSTRACT

This document will explain the normative changes (constitutional and infra-constitutional) suffered by the Judicial Council of the Nation's Judiciary in order to justify the negative impact they have had on the administration of justice in the Republic of Argentina. These modifications have altered the republican balance explicitly established in the National Constitution, restricting the right of access to justice by every Argentinean. The analysis that will be carried out next will focus on the plenary of the Judicial Council to explain how the interference of the Executive Power collides against the balance of powers, resulting therefore in a dependent justice.

---

**KEY WORDS:** republic, balance, administration of justice .

## RESUMO

O presente documento evidenciará as modificações normativas (constitucionais e infraconstitucionais) que o Conselho da Magistratura do Poder Judiciário da Nação sofreu para justificar o impacto negativo que aquelas produziram sobre a administração da justiça da República Argentina. Essas modificações alteraram o equilíbrio republicano explicitamente estabelecido na Constituição Nacional, restringindo o direito de acesso à justiça para cada cidadão argentino. A análise feita a seguir se concentrará no plenário do Conselho da Magistratura para explicar como a interferência do Poder Executivo colide com o equilíbrio de poderes, resultando numa justiça dependente.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** administração da justiça, equilíbrio, república.

## INTRODUCCIÓN

---

La República y la democracia serán plenas cuando cualquier persona pueda explicarlas; cuando puedan ser transmitidas con escasas palabras y no sea costoso ni complejo hacer entender al prójimo qué implica cada concepto; cuando, en términos generales (educación, salud, derechos, bienes materiales, etc.), muchos no tengan poco ni pocos mucho. Este escenario permitiría a cualquier individuo saber qué es lo que le corresponde sencillamente por derecho y que no, de esta forma no serían tan cotidianas la demagogia, el engaño e, inclusive, la corrupción.

Para el ejercicio adecuado del poder que la sociedad ha delegado, se requiere de instituciones que lo encaucen a partir de una administración prudente y subordinada a las debidas normas, obligaciones y derechos de la población. Allí cobra vigor la administración pública, pues ella no es otra cosa que un sistema administrativo de regulaciones que establece las formas en las cuales los distintos poderes mantienen el orden que la sociedad requiere para alcanzar el bien comunitario.

La república es el inicio, el punto de partida. Marca el rumbo a través del cual el poder es dividido en partes iguales para lograr un equilibrio que proteja de su mal uso; la administración pública transforma ese concepto, mayormente abstracto, en herramientas tangibles, ordenadoras de la acción estatal. Requiere de estructuras e instituciones sólidas y eficaces para cumplir su misión, pues en caso contrario, los resultados conllevarán a una mala administración o una república falaz. Este escenario materializa desigualdades

adversas a las garantías ciudadanas, vulnera la equidad social sobre empoderando y desprotegiendo a unos y otros. Una república fallida no tiene otra meta que el alejamiento del desarrollo sustentable. El Estado será para algunos, no para todos, constituyendo a los primeros en ciudadanos, mientras que los segundos no podrán ser así denominados.

El presente artículo se adentrará en el estudio del Consejo de la Magistratura de la República Argentina al considerar que su rol dentro del poder judicial es vital para la consagración de la independencia judicial. Al partir de la concepción de una administración pública que comprende a la gestión de los tres poderes de gobierno, la prestación de una correcta administración de justicia (comprendida en ella), es un requisito ineludible en un gobierno democrático. Se define el concepto de justicia y se problematizan las modificaciones sufridas por el organismo considerando que han ido en detrimento de la garantía ciudadana de justicia y del equilibrio de poderes. A través de la comparación de las sucesivas leyes modificatorias, se buscará demostrar el aumento de la injerencia del poder ejecutivo sobre la administración judicial.

## **I. La administración de justicia**

La democracia republicana implica el gobierno del pueblo, pues lo considera como el legítimo soberano para el ejercicio del poder. El pueblo como unidad no puede gobernar o, mejor dicho, no podría hacerlo como es debido si no cuenta con mecanismos de representación inclusivos que recojan los intereses mayoritarios y minoritarios. Lógicamente, el cumplimiento de los principios democráticos se vislumbra en la satisfacción de los intereses de la mayoría del pueblo, hecho que no implica la vulneración de los derechos de quienes, siendo parte de él, no comulgan con las autoridades gubernamentales. Una genuina democracia es alcanzada cuando existen mecanismos o sistemas de protección legales que abogan por un equilibrio en el ejercicio del gobierno.

Al hablar de sistemas o mecanismos, es preciso descender de la abstracción conceptual al plano material. La administración pública es definida aquí como el conjunto de procedimientos y reglamentos que establecen el modo del ejercicio del poder; es el conjunto de

actividades administrativas que el Estado utiliza para satisfacer los derechos de la población, por lo que en cumplimiento de su deber se encuentra obligada tanto a proteger a los sectores vulnerables, como a mediar en las relaciones laborales o a dirimir los conflictos que se susciten entre los diversos actores sociales. Por ello, se extiende hacia los tres poderes de gobierno gracias a acciones cuya esencia es administrativa, legislativa y jurisdiccional. Consecuentemente, replicando conceptos vertidos por Cassagne (2010), es correcto afirmar que la administración pública no solo se define por la actividad del poder ejecutivo, sino que deben ser adicionadas las respectivas a los poderes legislativo y judicial.

El estudio de lo requerido para el ejercicio de una eficaz administración de justicia, como parte integrante de la administración pública, no debe dejar de lado el análisis del poder. El presente documento se adhiere a las reflexiones de Cassagne (2010) al considerar que el poder es único, pero se encuentra distribuido entre los tres poderes de gobierno: “Si se parte de la unidad del poder del Estado puede aceptarse sólo una distribución de funciones en órganos diferentes pero nunca una separación que opere, con límites precisos y definitivos, una delimitación absoluta de las funciones” (p. 72).

Entonces, las reflexiones respecto de la administración pública ineludiblemente deben contextualizarse. Tal como explicita Waldo (1948), su carácter público contiene dos lógicas diversas: la primera se corresponde con la voluntad popular, que sitúa a los mandatarios en los cargos ejecutivos para que tomen las decisiones de gobierno; la segunda se vincula con la ejecución de tales decisiones por intermedio de mandos técnicos. En cualquier caso, lo mencionado alude a la identificación de los técnicos y los políticos, dos actores diversos que se desempeñan bajo una guía de intereses y lógicas mayormente diferentes. El autor, en su libro *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, afirma que si no existe una saludable relación entre la política y la administración, los escenarios resultantes oscilarán entre una total politización de esta última o una parálisis gubernamental. Explicita que:

El problema, entonces, es tener el control “necesario” de la administración por parte de la política, sin tener demasiado. Esto

se puede lograr “reconociendo un grado de independencia en las autoridades administrativas como en las judiciales y cultivando una opinión pública sensata.

[...]

El hecho es [...] que hay una gran parte de la administración que no está conectada con la política, que debería ser relevada en gran medida, si no en conjunto, del control de los cuerpos políticos. No está relacionado con la política porque abarca campos de actividad semicientífica, cuasijudicial y cuasicomercial o comercial. (Waldo, 1948, p. 109)

En la misma línea, pero a través de una mirada que se posa específicamente sobre la administración de justicia y las presiones que pudiera sufrir, Rebecca Bill Chávez (2007) argumenta que:

Las prácticas informales que permiten a los presidentes nombrar y remover a los jueces sin interferencia dan forma a la estructura de incentivos de tal manera que los jueces no se oponen a desafiar al ejecutivo. Cuando los jueces son castigados por intentar limitar las prerrogativas de los ejecutivos, el presidente ejerce fácilmente el control de la judicatura. (p. 34)

En una aproximación al núcleo del documento, se sostiene entonces que es necesario encontrar una correcta simbiosis entre la administración pública y la división de poderes a efectos de lograr un buen gobierno. El poder judicial es la última garantía de los ciudadanos ante el avasallamiento de sus derechos: si no hay justicia, no hay república. La justicia, tal como la define Cassagne al hablar de Tomás de Aquino, es un hábito mediante el cual cada uno tiene garantizados sus derechos.

La Justicia –que constituye una virtud superior– ha sido definida (sin variar fundamentalmente las clásicas concepciones de Ulpiano y de Aristóteles) como el “hábito según el cual uno, con constante y perpetua voluntad, da a cada cual su derecho”. (2010, p. 109)

De manera similar, refiriendo a ella, J. Rawls manifiesta que:

La regla correcta, tal y como es definida por las instituciones, es regularmente observada y adecuadamente interpretada por las autoridades. A esta administración imparcial y congruente de las leyes e instituciones, cualesquiera que sean sus principios sustantivos, podemos llamarla justicia formal. (Rawls, 1995, p. 65).

Por lo que resulta como requisito necesario para la prestación de la justicia una correcta administración. En su búsqueda, el presente documento analizará las modificaciones normativas que recayeron sobre el Consejo de la Magistratura de la República Argentina. La hipótesis que se plantea esgrime que fueron perjudiciales por permitir una injerencia política en su administración. En la búsqueda de fortalecer institucionalmente al organismo, recuperando la democracia, se realizará aquí un estudio comparativo de las normas que han modificado sus características sustanciales.

## **II. Breve historia del poder judicial de la República Argentina**

Para finales del siglo XX, Argentina formó parte de una región que en términos similares se vio afectada por irrupciones a los órdenes constitucionales debido a repúblicas que no encontraron un equilibrio confiable en sus poderes de gobierno. La política halló la forma de penetrar la esfera judicial, convirtiendo a sus más encumbrados estratos en una arena de discusión partidaria. Al existir gobiernos civiles permeables a tales acontecimientos, no sorprende que las fuerzas castrenses también lo fueran. México resultó la excepción: sus gobiernos alcanzaron una adecuada sintonía republicana; Perú y Bolivia prácticamente carecieron de supremas cortes, dando la impresión de ser anexos de sendos poderes ejecutivos; Uruguay, Chile y Brasil construyeron cierto prestigio judicial que dilapidaron sus sangrientos golpes de Estado; Colombia y Venezuela impartieron justicia a través de distribuciones político-prebendarías de los cargos pertenecientes a las élites judiciales (Gargarella, 1997, p. 972); la República Argentina tal vez

no fue tan republicana: desde la década del 30 hasta el presente, la historia reflejó en mayor o menor medida la influencia que el poder ejecutivo, en oportunidades democrático y en otras de facto, tuvo sobre el poder judicial. En por lo menos ocho oportunidades, el número o los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron alterados. Años como 1947, 1955, 1958, 1960, 1966, 1973, 1976, 1983 y 1990<sup>1</sup> determinaron modificaciones en la composición e integración del cuerpo con miras a conseguir mayorías funcionales. Las veces que la política no fue la responsable de maniatar a la justicia, lo hicieron los golpes de estado, que en oportunidades fueron inclusive beneficiados a partir de lo que se denominó como “la doctrina de facto”.

Los hechos mencionados dan cuenta de la flexibilidad del máximo tribunal, aunque no debió ser; las frecuentes alteraciones que sufrió evidenciaron su maleabilidad, presente en igual o mayor medida en los juzgados inferiores. No resulta ilógico, entonces, que la ciudadanía no estuviese conforme con la prestación de la justicia recibida. En términos analíticos, no sorprende tal consideración porque el proceso de selección (descontando los mandatos dictatoriales), sanción y destitución de magistrados, poseía una elevada politización. Se iniciaba con la aparición de alguna vacante, acto seguido el presidente de la República proponía a la comisión de acuerdos del Senado el pliego de su candidato. Emitido el dictamen, el pleno de la cámara aprobaba la(s) designación(es) en los juzgados mediante una mayoría simple. En síntesis, lo que primaba realmente era la representatividad política que las fuerzas ejercían en el congreso. Una mayoría simplificaba la ecuación, mientras una minoría obligatoriamente debía ofrecer algo a cambio ante la necesidad de contar con el apoyo de una fuerza opositora en la aprobación del pliego de algún candidato postulado para asumir en las magistraturas disponibles. La relación de la justicia y la política era evidente.

Las elecciones libres que reabrieron la instancia democrática de gobierno otorgaron una cuota mayor de confianza a las instituciones: la justicia no se vio exenta de aquel fenómeno. El

---

<sup>1</sup> Para más información, véase <https://www.csjn.gov.ar/institucional/historia-de-la-corte-suprema/listado-historico-de-ministros>

Cuadro 1 explica empíricamente la cuestión, reflejando los bajos niveles de confiabilidad que el poder judicial ofrecía.

Confiabilidad	Mes/Año			
	7/90	4/91	3/92	4/93
Positiva	20,3	22,2	22,8	12,1
Regular	41,4	40,2	40,2	30,7
Negativa	28,9	33,2	28,4	49,6
No Sabe	9,5	4,4	7,7	0,2

**Cuadro 1.** Evolución de la imagen del poder judicial  
Fuente: Smulovitz C. (1995).

La reforma constitucional que vivió la República de Argentina durante el año 1994 halló entre sus objetivos fortalecer la independencia judicial; el instituto introducido para tal fin fue el Consejo de la Magistratura. Como se establecieron parámetros de orden general que no alcanzaron a delinear taxativamente sus características, su funcionamiento concreto tuvo lugar casi cuatro años después, gracias a la sanción de la Ley 24.937; en el artículo 114 de la Constitución argentina se dejó para una futura ley especial la composición del plenario del flamante organismo, entre otras cuestiones. Debido a ello, los nombramientos y destituciones de magistrados continuaron, hasta entrado el año 1998, funcionando en la forma previa y de manera más politizada que la propuesta. De igual modo, las sanciones permanecieron en la órbita de la Corte Suprema acompañadas por la facultad reglamentaria y la administración de los recursos presupuestarios.

Confianza	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Nula o baja	33,6%	23,1%	20,5%	19,9%	27,0%	20,5%	8,7%	16,2%	26,2%
ns/nc	62,1%	72,4%	75,1%	78,4%	67,6%	77,0%	90,3%	81,2%	72,4%
	4,4%	4,5%	4,2%	1,9%	5,6%	2,5%	1,0%	2,6%	1,4%

**Cuadro 2.** Porcentaje de confianza en la justicia argentina 1995-2004  
Fuente: Smulovitz C. (2008).

El análisis del origen, desarrollo y final de la totalidad del proceso en el que se vio involucrado el Consejo de la Magistratura de la República Argentina permitirá reflexionar acerca de la relación entre mayorías, instituciones, administración de justicia

y republicanism. Todo ello derivará, sin ninguna duda, en una profundización de nuestro sistema democrático.

### III. El Consejo de la Magistratura

La historia reciente de la República Argentina estuvo signada por vaivenes democráticos y quiebres constitucionales. El retorno de la democracia devolvió al país la capacidad, a través de la voluntad popular, de instalar a las autoridades electas y estas a los funcionarios encargados de impulsar el Gobierno. Desde la década del 30 hasta el presente, la historia reflejó en mayor o menor medida la influencia que el poder ejecutivo, en oportunidades democrático y en otras de facto, tuvo sobre ella.

La necesidad de devolver legitimidad a los magistrados requirió de un andamiaje institucional que posibilitara un alejamiento o intromisión del poder político en la órbita del poder judicial y garantizara una efectiva administración; el nombramiento de los candidatos de mayor aptitud, de forma paralela a la supervisión de la discrecionalidad de aquellos que se apartaran del deber, sin atentar contra la garantía constitucional respetuosa de la continuidad de los magistrados en sus cargos mientras ejercieran la buena conducta, debía institucionalizarse. En caso de no ejercerla, la institución debía ofrecer la correspondiente sanción o destitución.

La coyuntura política de los años finales de la primera presidencia de Carlos Menem fue intensa: las intenciones reelectorales del Partido Justicialista requerían de una reforma constitucional que no podría llevarse a cabo sin el acompañamiento de la Unión Cívica Radical. Esta avizoraba una derrota electoral, pero se encontraba interesada en establecer mecanismos de control al exacerbado presidencialismo con el que contaba (y cuenta actualmente) el país. Tal contexto puede enmarcarse en antesalas de reformas constitucionales donde las fuerzas políticas negocian de acuerdo a sus expectativas, tal como lo explica Negretto (2001): “los que se vislumbran ganadores tenderán a concentrar el poder mientras los menos optimistas querrán dispersarlo” (p. 416). A través de instituciones como la Jefatura de Gabinete de Ministros, el aumento de la representación de las minorías en la Cámara de Senadores (reforzando el carácter federal de la Nación) y la

creación del Consejo de la Magistratura para restringir el avance político sobre la justicia, la Unión Cívica Radical supo que podría reforzar su rol de contralor. La discusión entablada en el seno de la comisión constituyente que abordó lo que se denominó como “núcleo de coincidencias básicas” durante los tiempos de la reforma constitucional, culminó –entre otras– con la concreción de mutuas intenciones partidarias.

El Consejo de la Magistratura es un organismo vital que halla su origen en el viejo continente y data de la segunda mitad del siglo XX. Ante los abusos producidos por los autoritarismos europeos, los constitucionalistas continentales, por intermedio del Consejo, impusieron ciertos límites en tiempos de posguerra.

Al momento de su creación en Argentina, tuvo lugar un profundo debate entre los convencionales Constituyentes que reflejó mayormente respaldos y en menor medida críticas. Ambas posiciones diferían respecto a la funcionalidad que el organismo tendría al insertarse en un régimen republicano. Quienes impulsaban la negativa criticaban, en algunos casos, que el Consejo de la Magistratura provenía de los parlamentarismos europeos donde la estructura de dichos regímenes era diferente al presidencialismo del país. Otros tantos estaban de acuerdo con la idea en bruto de la incorporación del organismo, pero sus reparos aparecían en la delegación de facultades que el proyecto de mayoría le otorgaba; como consideraban que ello no solo no fortalecía al poder judicial, sino que lo debilitaba, decidieron no acompañar con su voto. En contraposición, los que impulsaban la positiva, apoyaron su instauración argumentando que tal institución no interfería con la división de poderes ni debilitaba al poder judicial. El Consejo absorbería funciones de los tres poderes de gobierno, siendo responsable de seleccionar a los postulantes a las magistraturas inferiores mediante concursos públicos, elevar al poder ejecutivo las ternas de magistrados a fines de ocupar las magistraturas vacantes (tarea realizada con anterioridad por el presidente de la República), administrar la totalidad de los recursos judiciales y disciplinar a los magistrados que incurrieran en faltas, iniciando los procesos que derivarían en sanciones o en su destitución. Ambas funciones, correlativamente, eran ejercidas con anterioridad por los poderes judicial y legislativo. Su relevancia, establecida en la Constitución argentina, obligó a que la ley que lo creara fuera aprobada por una

mayoría absoluta de los miembros de cada cámara; el equilibrio que yacería en su seno, resguardado por actores tales como la justicia, la política, los colegios de abogados y la participación de académicos sería esencial para cumplir con sus funciones. El artículo 114 le dio origen a este Consejo<sup>2</sup>.

La solución implementada abriría otra serie de interrogantes: el Consejo de la Magistratura no obtuvo su composición ni tampoco la reglamentación de sus procesos disciplinarios ni de elección y sustitución de sus integrantes. Los apremiantes tiempos en los que la reforma constitucional se erigió, con sus inherentes pujas políticas, impidieron avanzar en los consensos requeridos. La configuración de la representación plural que compondría al organismo y brindaría resguardos institucionales a los procesos de toma de decisión sobre la administración de justicia quedó disminuida en el ordenamiento jerárquico, de modo tal que debió ser regulada gracias a la decisión de la mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso. El acuerdo alcanzado que posibilitó la reforma constitucional dejó a las mayorías ocasionales la determinación de las características más relevantes del Consejo de la Magistratura. A pesar de que la Convención Constituyente instó a la sanción de la ley regulatoria en no más de trescientos sesenta días, fueron la pérdida de la mayoría parlamentaria del Partido Justicialista en el año 1997, y sus previsiones respecto del futuro político que le avizoraba, las que finalmente permitieron dicha determinación. Así, cuestiones de índole estructural que requerían poderosos anclajes quedaron desprotegidas y supeditadas a la dinámica política.

---

<sup>2</sup> “Artículo 114. El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. Serán sus atribuciones: 1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores. 2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores. 3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia. 4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados. 5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente. 6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia” (Escuela Judicial, 2010).

La Ley 24.937 estableció una composición de veinte representantes para el plenario de la institución; la imposición de dicho número no fue azarosa. Las decisiones que el organismo debía encarar, bajo el resguardo institucional normado, se fundaban obligatoriamente en el diálogo y la negociación, sanos componentes democráticos prudentemente establecidos en un diseño institucional que abogó, precisamente, por alcanzar una mejora en el ejercicio de la administración de justicia. La cantidad de miembros designados, respectivos a los distintos actores, respetaba un equilibrio plural que conducía sin excepción a lograr un consenso mayoritario. Ante su ausencia, gracias a una presencia desproporcionada de cualquiera de los actores partícipes del organismo en cuestión, el resultado implicaría un desequilibrio perjudicial y nocivo en el marco institucional requerido para desempeñar una imparcial administración de justicia. Un Consejo desequilibrado, compuesto de forma inequitativa, pone en riesgo la independencia judicial y la administración de una justicia plena, pues una justicia parcial no es justicia. A continuación se detallarán los preceptos estructurales del Consejo de la Magistratura establecidos por la Ley 24.937:

Composición	20 Miembros: (1) presidente de la CSJN, (4) jueces del poder judicial de la Nación, (8) legisladores: (4) pertenecientes a la HCDN y (4) al Senado, (4) representantes de los abogados de la matrícula federal, (1) representante del poder ejecutivo, (2) representantes del ámbito científico <sup>3</sup> .
Comisiones	De selección de magistrados y escuela judicial, de disciplina, de acusación, y de administración y financiera
Atribuciones del Plenario	Dictar los reglamentos referidos a la organización judicial; designar a los miembros de las comisiones por una mayoría de dos tercios de los presentes; decidir la apertura del procedimiento de remoción por una mayoría de dos tercios de los presentes (y restituirlos en caso de corresponder); aprobar los concursos y remitir al poder ejecutivo las ternas vinculantes de candidatos a magistrados (mayoría de dos tercios de los presentes); aplicar las sanciones a los magistrados propuestas por la Comisión de Disciplina por el voto de dos tercios de los miembros presentes.
Quorum	Doce miembros <sup>4</sup> . La toma de decisiones se lleva a cabo mediante una mayoría absoluta de los presentes salvo indicaciones especiales.
Jurado de Enjuiciamiento	Integrado por nueve miembros: 3 jueces –un ministro de la CSJN y dos jueces de cámara–, tres legisladores –dos pertenecientes al senado representantes en representación de la mayoría y primer minoría, y el restante, miembro de la Cámara de Diputados elegido por mayoría de votos–, y tres abogados de la matrícula federal. Dos pertenecientes a la FACA (por lo menos uno debe representar a la matrícula del interior) y el restante al Colegio de Abogados de la Capital Federal.

**Cuadro 3.** Características estructurales y de funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la República argentina según la Ley 24.937

*Fuente:* Elaboración propia.

Tal como lo refleja el cuadro, la norma instruyó el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y su estructura de cuatro comisiones: Selección de Magistrados y Escuela Judicial, Disciplina, Acusación, y Administración y Financiera; también estipuló la composición que cada una de las comisiones. De forma dual, indicó y sugirió la presencia de determinados actores en las diversas comisiones: en la de Selección y Escuela Judicial, por intermedio del artículo 13<sup>5</sup> determinó la presencia de representantes de los miembros de la esfera académico-científica y sugirió la de los abogados. El artículo 14<sup>6</sup> hizo lo propio con la comisión de Disciplina, indicando preferentemente la presencia de los representantes del sector judicial y legislativo. La Comisión de Administración y Financiera, de acuerdo al artículo 16<sup>7</sup>, se integraría preferencialmente por los representantes de los jueces.

### ***A. Primera modificación de la Ley 24.937: Ley 26.080***

El primer desequilibrio se debió a la sanción de la Ley 26.080. La modificación sancionada por ambas cámaras del Congreso de la República Argentina no se condijo con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 114 de la Constitución. Los argumentos expuestos por los legisladores colisionaron contra los que fueron oportunamente esbozados al momento de la creación constitucional del Consejo de la Magistratura. El partido oficialista (Frente para la Victoria<sup>8</sup>), apoyado por diputados como Juan Manuel Urtubey, Luis Cicogna, César Nora, Gerónimo Vargas Aignasse y el presidente de su bloque, Agustín Rossi, legitimó las modificaciones bajo la supuesta ineficiencia del organismo –producto de su particular pertenencia a regímenes parlamentarios– y la insuficiente participación de los referentes ligados a la representación popular, supuestamente subrepresentados en aquellos tiempos. Adicionó que el equilibrio no implicaba igualdad y que, por ambas razones,

3 El primer párrafo del artículo °2, inciso 6 de la Ley 24.937 fueron corregidos y reemplazados por el artículo °1 de la Ley 24.939.

4 El artículo °9 de la Ley N° 24.937 fue corregido por la Ley N° 24.939, estableciendo un quórum de 12 miembros presentes.

5 El artículo 13 de la Ley 24.937 fue corregido por la Ley 24.939.

6 El artículo 14 de la Ley 24.937 fue corregido por la Ley 24.939.

7 El artículo 16 de la Ley 24.937 fue corregido por la Ley 24.939.

8 El Frente para la Victoria fue la denominación de la facción que condujo al Partido Justicialista.

la mayoría de la fuerza política oficialista debía espejarse en el seno del Consejo de la Magistratura. El diputado Urtubey, en sintonía, manifestaba lo siguiente: “Estos siete años nos han demostrado, y es pacífico admitirlo, que el funcionamiento dista de ser el ideal” (Versión taquigráfica de la honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2006).

Seguidamente, haciendo una interpretación forzosa, intentó esconder una sutil diferencia entre las implicaciones de contar con una mayoría numérica de los representantes del parlamento entendida como bloque político y una mayoría del interior, representante de una única fuerza política determinada.

En primer lugar, brindaré las razones por las cuales el bloque de la Unión Cívica Radical ha aceptado que la presentación no sea igualitaria, aunque sí equilibrada”. Esto tenía una fundamentación, que la da más adelante, al señalar: “Conviene tener en claro que un pueblo que elige una determinada legitimidad tiene que hacer prevalecer, siempre en términos republicanos, la legitimidad democrática, y los diputados y senadores que integran ese Consejo son los únicos que responden frente al pueblo argentino en las urnas, porque en los otros dos casos estamos en presencia de jueces que tienen estabilidad y forman parte de un sistema corporativo y autorreferente. (Versión taquigráfica de la honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2006)

Complementando las argumentaciones como presidente del bloque de la primer minoría, el diputado Rossi finalizó expresándose de la siguiente manera:

Tenemos un sistema jurídico institucional que se referencia en determinadas normas e incorporamos un instituto que funciona en el sistema europeo. Es lógico que con estos antecedentes ese instituto sea perfectible mediante reformas como ésta y algunas otras que podrán hacerse en el futuro, si fuere necesario...

[...]

Por algo los constituyentes de 1994 no pudieron definir un número de integrantes; por algo sugirieron el equilibrio y no la igualdad; por algo este Congreso tardó tres años en dictar la ley que reglamenta este instituto. (Versión taquigráfica de la honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2006)

Con anterioridad al cierre de su discurso, la oposición criticó la inevitable modificación que procedería horas más tarde. La diputada más precisa, cuya alocución resultó ser la más completa, fue la de Marcela Rodríguez<sup>9</sup>. Su participación en sendos ámbitos, poder legislativo y Consejo de la Magistratura, le permitió grandes ventajas discursivas. Refutando la ampliación del bloque político, aseveró que en realidad se reducían tales voces por perder dos miembros quedando en un número de seis bancas, y en relación a la legitimidad derivada de los resultados electorales, desnudó las concretas intenciones, al quitarle la representación a la segunda minoría, de empoderarse de dos de los tres legisladores. He aquí sus palabras textuales:

Efectivamente, cuando se discutió y sancionó el proyecto de creación del Consejo de la Magistratura nosotros avalamos la representación de la voluntad popular por intermedio de diputados y senadores, justamente por tratarse de un órgano contramayoritario y porque las voces de la sociedad tienen que ser expresadas. Ahora bien, este proyecto no respeta ese principio. De hecho, es muy claro: pasamos de tener ocho representantes de la voluntad popular a tener simplemente seis. Esto no significa fortalecer las voces de la sociedad, sino restar voces; en todo caso, se trata de fortalecer la representación del oficialismo, no la de todas las voces. (Versión taquigráfica de la honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2006)

[...]

Seguramente van a venir con el argumento de que el problema es que la mayoría queda sub-representada. Esto no es cierto. Sin

---

9 La diputada Rodríguez formó parte del bloque de la Coalición Cívica.

ir más lejos, miremos lo que ocurre en esta Cámara. Dicen que la mayoría y la minoría tienen la misma representatividad de dos miembros. Pero en este momento la primera minoría ni siquiera tiene la mitad de la Cámara. Con el proyecto se llegaría a los dos tercios de la representación de esta Cámara en el Consejo. Eso es una sobrerrepresentación. (Versión taquigráfica de la honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2006)

Justificó una demora prudente de la totalidad del proceso de selección de los potenciales magistrados dada la longitud del circuito burocrático: desde el surgimiento de una vacante, prosiguiendo con el llamado a concurso, las entrevistas de los jurados a los aspirantes, los plazos de impugnación, los exámenes psicotécnicos, hasta la conformación de las ternas, “no es ilógica una demora de prácticamente un año”, explicó. Agregó que la demora adicional era producida adrede por el oficialismo y se fundaba en la manipulación y alteración del orden de las ternas para cubrir los diversos juzgados. Sucede que no todos poseen la misma importancia.

La Ley 24.937 determinó la integración del Consejo de la Magistratura, como se describió con anterioridad, en un marco equilibrado que forzaba un amplio consenso para la toma de decisiones. La reducción del número de consejeros de 20 a 13 mermó la participación de distintos sectores sociales al tiempo que alteró su representación. El consenso, si bien no dejó de ser requerido, pasó a contener un actor que se ubicó por encima del resto gracias a la justificación de que la representación de la mayoría parlamentaria debía estar reflejada en el pleno del Consejo; argumento sumamente discutible.

Amén de que es perfectamente comprensible lo que el término “equilibrio” significa, existen infinitas concepciones acerca de lo que representa una composición acorde. Objetivamente, la integración regulada por la Ley inicial fue más equilibrada, en función de la representación de la totalidad de los actores intervinientes, que su sucesora.

Actor	Ley 24.937	Ley 26.080	Porcentaje de representación inicial	Porcentaje modificado
CSJN	1	0	5%	0%
Rep. abogados	4	2	20%	15,38%
Rep. jueces	4	3	20%	23,08%
Rep. legisladores	8	6	40% (4 corresponden al oficialismo, con una representación del 20%)	46,16% (4 corresponden al oficialismo, con una representación del 30,77%)
Rep. científicos	2	1	10%	7,69%
Rep. poder ejecutivo	1	1	5%	7,69%
Rep. total del oficialismo	5	5	25%	38,46%

**Cuadro 4.** Comparativo de la composición porcentual estamentaria del pleno del Consejo de la Magistratura de la República de Argentina  
Fuente: Elaboración propia

El impacto concreto se vislumbra en la morigeración de la participación de los diversos actores en los procesos de toma de decisión requeridos, con excepción de la de los jueces. La sumatoria de los porcentajes correspondientes a los representantes del oficialismo, independientemente del origen de su representación, asciende a un 38,46% desde un 25% inicial. De acuerdo a lo visto, existen dos mayorías para ratificar la toma de decisiones: una absoluta y otra de dos tercios de los presentes. En los casos en los cuales las facultades del plenario se rigen de acuerdo a la primera de ellas, no existe posibilidad de una aprobación inconsulta que responda a los intereses del gobierno de turno sin que otro actor acompañe la moción; el 38,46% es insuficiente, pues se necesita una cifra mayor del 50%. Sin embargo, para las facultades en las que es requerida la segunda de las mayorías presentes en el Consejo de la Magistratura, existe un fortalecimiento de la posición oficialista, pues hay una instancia de veto antes inexistente: la suma superior al tercio porcentual que detenta, impide a los restantes actores impulsar cualquier tipo de acción sin su consentimiento.

Si bien el oficialismo por sí solo no podrá actuar, los sectores opositores no podrán hacerlo sin su consenso debido a que, naturalmente, no tienen posibilidades fácticas de alcanzar el 66% necesario; únicamente alcanzan un 61,54%. Todavía lo expuesto podría no terminar de ser claro: el ascenso de trece puntos porcentuales respecto del anterior 25% redundará en que las posibilidades de accionar del organismo que fuera creado como barrera de obstrucción de la política sobre la justicia sean nulas. El bloque oficialista tendría que ser dividido para que la oposición pueda accionar alguna de las facultades que requieren de la más significativa de las mayorías establecidas, que responden, lógicamente, a procesos más sensibles en lo concerniente al balance de poder.<sup>10</sup>

Avanzando en el análisis, se aprecia también la modificación en las comisiones que integran el organismo. La ley infraconstitucional que diera forma al Consejo (corregida por la Ley 24.939), como antes se mencionó, indicó la presencia de los distintos estamentos en las comisiones. Su sucesora fue más concreta: directamente impuso la cantidad de integrantes de los diversos actores que conformaría cada una de ellas.

Como se observa en los dos cuadros, en la gran mayoría de los casos el porcentaje de representación política se incrementa. Se da una particularidad en la transformación de las comisiones de Disciplina y Acusación: el primer comentario se dirige a observar el nuevo porcentaje final, que alcanza el 55% desglosándose del 71% y 40% respectivos; en segundo lugar, el bloque político no deja de contar con una mayoría de más del 50% de la composición de la comisión. La comisión unificada, independientemente de la reducción del número de integrantes representantes de los diversos estamentos (salvo el representante del sector académico/científico), cuenta con un nuevo participante: el representante del poder ejecutivo. Amén de la reducción del número de plazas de los senadores y diputados, el

---

10 “Ley 26.080, artículo 3. Atribuciones del Plenario. El Consejo de la Magistratura reunido en sesión plenaria, tendrá las siguientes atribuciones: inc 7) Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados —previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación—, formular la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento, y ordenar después, en su caso, la suspensión del magistrado, siempre que la misma se ejerza en forma posterior a la acusación del imputado. A tales fines se requerirá una mayoría de dos tercios de miembros presentes”. (InfoLEG, s. f.)  
 “Ley 24.937, artículo 13. Comisión de Selección y Escuela Judicial – inc C) Procedimiento [...]El plenario deberá adoptar su decisión por mayoría de dos tercios de miembros presentes y la misma será irrecurrible” (InfoLEG, s. f.).

oficialismo encuentra la manera de morigerar dicha pérdida a través de la incorporación de un miembro afín. Las restantes comisiones de Selección y Escuela de Magistrados, y de Administración y Financiera ven incrementada la participación del bloque político en su seno: en la primera de ellas se duplica, mientras en la segunda el alza asciende un 7%, quedando en un 57%.

Comisiones	Ley 24.937	Ley 26.080
De selección de Magistrados y Escuela Judicial	4 abogados – 3 jueces – 2 diputados – 2 representantes ACA/científico – 1 representantes P. E.	3 jueces – 3 diputados – 1 P. E. – 1 académico/científico
De Disciplina	4 senadores – 4 jueces – 1 abogado – 1 rep. académico/científico	(Unificación Disciplina y Acusación) 1 rep. federal abogados – 2 senadores – 2 diputados – 2 jueces – 1 académico/científico – 1 P. E.
De Acusación	4 diputados – 2 abogados – 1 senador	2 diputados – 1 senador – 2 jueces – 1 federal abogados – 1 P. E.
De Administración y Financiera	4 jueces – 3 senadores – 2 diputados – 1 abogados – 1 rep. p.e – 1 rep. académico/científico	2 diputados – 1 senador – 2 jueces – 1 federal abogados – 1 P. E.
De Reglamentación	-----	2 jueces – 1 diputado – 1 senador – 1 abogado – 1 académico/científico
Jurado de Enjuiciamiento	3 jueces – 3 legisladores (2 senadores, 1 por la mayoría y otro por la primera minoría y un diputado) – 3 abogados	2 jueces – 4 legisladores ( 2 senadores y 2 diputados) – 1 abogado

**Cuadro 5.** Integración de las Comisiones del Consejo de la Magistratura de la República Argentina según las Leyes 24.937 y 26.080

*Fuente:* Elaboración propia.

Comisiones	Ley 24. 937: % Estamento Político	Ley 26.080: % Estamento Político
De selección de Magistrados y Escuela Judicial	12 miembros: 3 bloque político 25% (2 diputados + 1 P. E.)	8 miembros: 4 bloque político 50% (3 diputados + 1 P. E.)
De Disciplina	10 miembros: 4 bloque político 40% (4 senadores)	9 miembros: 5 bloque político 55.55% (2 senadores + 2 diputados + 1 P. E.)
De Acusación	7 Miembros: 5 Bloque Político 71.43% (4 Diputados + 1 Senador)	
De Administración y Financiera	12 miembros: 6 bloque político 50% (3 senadores + 2 diputados + 1 P.E)	7 miembros: 4 bloque político 57.14% (2 diputados + 1 senador + 1 P.E)
De Reglamentación	-----	6 miembros: 2 bloque político 33% (1 diputado + 1 senador)
Jurado de Enjuiciamiento	9 miembros: 3 bloque político 33% (3 legisladores)	7 miembros: 4 bloque político 57.14% (4 legisladores)

**Cuadro 6.** Comparativo de la representación porcentual del estamento político en las comisiones del Consejo de la Magistratura de la República Argentina según las leyes 24.937 y 26.080

*Fuente:* Elaboración propia.

El Jurado de Enjuiciamiento no solo no queda ajeno al fenómeno detallado, sino que ve aumentada la participación política en un significativo 25%. No hace falta mencionar las implicancias de ello, pues su función es la de “juzgar a los jueces de los tribunales inferiores de la Nación” (Justia Argentina, s. f.). Partiendo de una composición de nueve integrantes, repartida en fragmentos igualitarios de tres miembros cada uno, se termina en una de siete posibilitada por la disminución de uno de los miembros vinculados a los magistrados y otra de dos miembros correspondiente al cuerpo de abogados, conservando cada uno de ellos solo una plaza.

Hay un aspecto que se desprende del presente análisis: el incremento de la participación del sector político en general, y del oficialismo en particular, en la toma de decisiones, antagónicamente produce una merma en las participaciones de los restantes actores. Como se parte de pisos mayores al 50% de representación en casi la totalidad de las comisiones (a excepción de la de Reglamentación) y considerando que la toma de decisiones se alcanza en algunos casos por mayoría absoluta y en otros gracias a una de dos tercios de los presentes, aquella, con posterioridad a la modificación, requiere de la participación de una cantidad menor de decisores. El consenso requerido establecido por la Ley 24.937, compuesto por una cantidad de actores, ya no requiere de dicha diversidad. La Ley 26.080 reduce el número de participantes en el consenso que conlleva la toma de decisiones.

Tal modificación normativa, en términos de acumulación de poder político, fue brillante; las consecuencias ignoradas (adrede) fueron la vulneración institucional y un aumento de la influencia del bloque oficialista sobre la administración de justicia. Sucesivos discursos de legisladores pertenecientes a aquellas filas manifestaron, en defensa de la modificatoria, que el equilibrio no implicaba igualdad, por lo cual la reforma no resultaba atentatoria. Así lo expresó la diputada Cesar del Partido Justicialista:

Actualmente, en el Consejo de la Magistratura la mayoría está representada en igual número que la minoría; por lo tanto, la composición vigente lesiona el criterio de representación popular y vulnera el ejercicio del voto realizado por la ciudadanía. De los trece miembros, siete pertenecen a los órganos de representación popular y los seis restantes son académicos, abogados y jueces.

Entonces, me pregunto: ¿hay o no equilibrio? Son siete frente a seis. Reitero: el equilibrio no es igualdad. (Versión taquigráfica de la honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2006)

Así, lo que el presente texto busca es explicar que una desigualdad tolerable es la que no genera un desequilibrio de índole señalada. Es aceptable que varias consideraciones respecto a lo que es el equilibrio puedan emitirse, más el límite está en el establecimiento de un “poder hegemónico”, que es lo que se consiguió mediante la Ley 26.080. Citando el caso de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz, el diputado Kunz (2006), resalta que taxativamente se indicó que el Consejo de la magistratura debía respetar un equilibrio que evitara la hegemonía, por lo que al término equilibrio se le impuso tal condición adicional. Si bien el artículo 114 de la Constitución Nacional no hace explícitamente tal aclaración, el presente documento alude al espíritu de los convencionales que, implícitamente, buscaron tal efecto. En alusión a la modificación normativa, Chávez argumentó lo siguiente:

La reducción en el tamaño, sin embargo, podría conducir a la politización del consejo y representar un paso más allá de la independencia judicial. La nueva legislación aumentará la representación proporcional de los miembros de las ramas políticas; superarán en número a los profesionales y académicos. La legislación exige una reducción en el número combinado de abogados, jueces y académicos en 5, de 11 a 6. El número de representantes de las ramas políticas se reducirá en solo 2, de 9 a 7. Por lo tanto, el equilibrio en el consejo se desplazará a favor de las ramas elegidas del gobierno. (2007, p. 42)

Por ejemplo, contémplese un escenario donde el poder ejecutivo haya obtenido una mayoría absoluta (o cercana a ella) en los comicios electorales. Con un dominio del parlamento, la conducción del poder ejecutivo y un poder hegemónico o de veto sobre el poder judicial, ¿cómo es posible dar cumplimiento al primero de los artículos de nuestra Constitución? Tal división de poderes resultaría en una falacia. En tal caso, no sería posible hablar de justicia. El rotundo avance de la política otorgaría absoluto poder al presidente de la Nación, configurando realmente, en términos

aristotélicos, una tiranía o una demagogia, regímenes comprendidos entre las formas impuras de gobierno.

***B. Segunda modificación de la Ley 24.937: Ley 26.855***

La Ley 26.855 volvió a modificar artículos sustanciales reglamentarios de sendas misiones y funciones del Consejo de la Magistratura; los argumentos emitidos para su sanción refutaron a los de su predecesora, que parecieron quedar obsoletos: la cantidad de miembros volvió a ser aumentada y un concepto nuevo fue puesto en escena. La “democratización de la justicia” se utilizó como fundamento rector de la elección popular de los consejeros. Se sostuvo la necesidad de hacer partícipe a la ciudadanía en tal instancia electiva, olvidando –nuevamente– el escollo sustantivo de politizar un organismo vital a la hora de controlar a la fuerza mayoritaria. Resulta sencillo para los funcionarios justificar la elección de diversos cargos bajo el manto de la democracia. Si aquel régimen implica el gobierno del pueblo, ¿por qué este no podría elegir a sus representantes?

El 8 de mayo del 2013, dentro del recinto de la Cámara Alta del Congreso Nacional, el miembro informante de la mayoría<sup>11</sup>, senador Fuentes, hacía su alocución sobre los beneficios de la nueva iniciativa: el sostén argumental fue la profundización de la democracia a través de la lucha popular; la delegación en el pueblo de la elección directa de los consejeros, en desmedro de intereses de los tradicionales, y poderes concentrados, guardianes del *status quo*. Sin asumir la introducción de una bisagra institucional permisiva de la influencia proselitista, remitió a un déficit de origen democrático inherente al poder judicial para ser subsanado gracias a la elección de un padrón de veintidós millones de electores.

Las modificaciones producidas por la nueva ley prácticamente retrotrajeron el número de representantes a la cantidad de bancas inicial: diecinueve miembros integrarían el plenario. Tres jueces del poder judicial, tres representantes de los abogados de la matrícula federal, seis representantes del ámbito académico-científico, seis legisladores (en partes iguales de ambas cámaras) y el representante del poder ejecutivo. Nuevamente el estamento político se situó por

---

<sup>11</sup> La fuerza política mayoritaria era el Frente para la Victoria.

encima del tercio de los integrantes; un porcentaje del 36,84% pertenecía a la suma de los legisladores y el representante del poder ejecutivo; nuevamente volvieron a realizarse alteraciones en las mayorías requeridas para dar cumplimiento a las facultades propias del organismo y a la composición de las comisiones que lo integran. Ello fue logrado a través de los artículos 6 y 8 de la última norma:

Facultad	Ley 26.080	Ley 26.855
Dictar reglamentos para designar a jueces subrogantes (y designarlos)	Facultad ausente	Mayoría absoluta
Decidir la apertura del procedimiento de remoción	Mayoría de 2/3	Mayoría absoluta
Aceptación del plenario de la decisión de la Comisión de Selección y Escuela Judicial	Mayoría de 2/3	Mayoría absoluta. <sup>12</sup>

**Cuadro 7.** Comparativo de las mayorías requeridas entre las Leyes 26.080 y 26.855

*Fuente:* Elaboración propia.

Respecto a la integración de las comisiones, a continuación se reflejan los números que estableció la norma ulterior:

Comisiones	Ley 26.080	Ley 26.855	% Part. Política 26.080	% Part. Política 26.080
De selección de Magistrados y Escuela Judicial	3 jueces – 3 diputados – 1 P. E. – 1 académico/científico	2 jueces – 3 legisladores – 2 abogados – 3 académico/científico – 1 P. E.	50%	36.36%
De Disciplina y Acusación	1 federal abogados – 2 senadores – 2 diputados – 2 jueces – 1 académico/científico – 1 rep. P. E.	2 jueces – 3 legisladores – 2 abogados – 3 académico/científico – 1 rep. P. E.	55.55%	36.36%
De Administración y Financiera	2 diputados – 1 senador – 2 jueces - 1 federal abogados - 1 P. E.	2 jueces – 2 legisladores – 1 abogado – 3 académico/científico – 1 P. E.	57.14%	33%

<sup>12</sup> Es sutil la modificación que se produce respecto del procedimiento de elevación de las ternas por parte de la comisión al plenario. Si se analiza la facultad expresamente establecida bajo las competencias del plenario del Consejo, en el artículo 7 de la Ley 24.937, no modificado por la 26.080, se vislumbra en su inc. 7 que la aprobación de los concursos y la remisión de ternas requiere una mayoría absoluta. Contrariamente, el artículo 9 inc. C, en referencia a la conformación de las ternas, establece taxativamente que “el plenario deberá adoptar su decisión por mayoría absoluta del total de sus miembros y la misma será irrecurrible”. La ley anterior estipuló una mayoría de dos tercios.

Comisiones	Ley 26.080	Ley 26.855	% Part. Política 26.080	% Part. Política 26.080
De Reglamentación	2 jueces – 1 diputado – 1 senador – 1 abogado - 1 académico/ científico	2 jueces – 3 legisladores – 1 abogado – 3 académico/ científico	33%	33%
Jurado de Enjuiciamiento	2 jueces – 4 legisladores (2 senadores y 2 diputados) – 1 abogado	Sin modificaciones	57.14%	57.14%

**Cuadro 8.** Comparativo de la representación porcentual del estamento político en las comisiones del Consejo de la Magistratura según las leyes 26.080 y 26.855

*Fuente:* Elaboración propia.

La réplica no demoró en llegar. El senador Sanz, explicitó cuáles resultaban los principales inconvenientes de la iniciativa en tratamiento, de acuerdo a las consideraciones de la Unión Cívica Radical:

Son tres elementos que, en conjunto y de manera integrada –el número de miembros, la forma de elección y la mayoría, que es pasar de dos tercios a mitad más uno de la totalidad de los miembros– definen la discusión. Eso es lo que en el fondo se discute. Se han cambiado las reglas del juego. Se han cambiado las reglas por las que se manejaba el Consejo y, fruto de esos tres elementos tomados en conjunto, quien gana la elección va a manejar absolutamente el proceso de selección y destitución de jueces. (HCSN, 2013)

El incremento en el número de integrantes redujo la participación política en las comisiones y su respectivo porcentaje. En ambos casos, la representación inicial –como mínimo del 50%– descendió a un 36,36%. Tal reducción se podría concebir como positiva, pues conllevaría el aumento natural de los restantes consejeros, sin embargo no cumpliría dicho cometido. El artículo 4 de la norma transformó radicalmente la esencia del Consejo: su función ya no podría ser cumplida de acuerdo a lo establecido por la Constitución argentina. Retrotrayendo los tiempos al momento de su reforma, las intenciones y expresiones de los constituyentes justificaban la intromisión de un organismo para alivianar la

influencia política sobre el poder judicial. Ello sería realizado gracias a una composición plurisectorial integrada por actores que no vinieran del mundo de la política. Esta alteración del origen de los sectores académicos, abogadiles y magistrales liga el accionar técnico a un vehículo político. ¿Qué es lo que se quiere representar con esto?: 1) que transformar un origen estrictamente técnico en uno político no solo no disminuye la participación política en los mencionados procesos, sino que al ser los partidos quienes eligen a los precandidatos de estos sectores, es posible que no se haga una selección de los mejores profesionales, pues culmina en la selección de profesionales que comulguen políticamente con los preceptos partidarios. Tal acción, nuevamente, introduce la politización en la justicia. 2) Que la elección de los miembros “apolíticos” se produzca por un electorado general que puede no estar técnicamente instruido en los campos en los que lo están estos actores, conlleva una morigeración del nivel técnico de los consejeros. Por ello, la representación comprendida a partir de los estamentos garantiza una mayor instrucción, resguardando el fin inicial del Consejo.

En el mismo orden de cosas, la reducción de las mayorías necesarias para realizar la apertura de los procedimientos de remoción y aprobación de las ternas hace que la disminución proporcional del estamento político no resulte en un beneficio, toda vez que el poder ejecutivo se encuentra más cercano a imponer su voluntad y la cantidad de actores necesarios para consensuar es menor. Ello significa que el poder ejecutivo deberá hacer menores esfuerzos para conseguir apoyos. La reducción en el número requerido de estamentos para establecer consensos en los procesos de nombramiento y destitución de jueces vuelve a reflejar el peso preponderante del oficialismo y su intromisión en la esfera judicial.

Al reflexionar respecto de lo acontecido, con miras a esclarecer lo que la República y la justicia necesitan para materializarse, es necesario hacer precisiones, pues cuando se habla de democracia, la referencia apunta a resaltar la elección popular de los funcionarios en un marco constitucional de derechos políticos, mas no del sistema ni de los mecanismos que la concretarán. En un Estado democrático, la elección popular de la totalidad de funcionarios que se desempeñan en las diversas órbitas estatales es inconveniente, tal es el caso de la justicia. el poder judicial no debe ser popular ni democrático; debe ser contramayoritario.

## Conclusiones

La mayoría construida por el oficialismo (propios más aliados) en las elecciones legislativas del 2005 le permitió sancionar la primera de las iniciativas que produciría alteraciones en el equilibrio del pleno del Consejo de la Magistratura y el proceso electoral del 2011 brindó al oficialismo una mayoría absoluta. El hecho de alzarse con un 53% de la totalidad de los votos le otorgó un número de escaños suficiente para sesionar sin la presencia de ninguna otra fuerza política opositora; el número de diputados conseguido lo facultó a detentar el quórum propio. A partir de ello, logró controlar los mecanismos legislativos de tal forma que el rol de la oposición quedó reducido meramente a la observación y a la manifestación de argumentos sin poder hacer valer su función de contralor.

Es preciso aclarar que aquella mayoría “automática”<sup>13</sup> fue legítima; como consecuencia, el poder legislativo adoleció de la participación efectiva de las minorías, dado que los reglamentos que instituyen la conformación de las comisiones parlamentarias y la ausencia de determinados mecanismos, recortaron su accionar. Esta realidad vulneró el sistema de pesos y contrapesos, posibilitando la reforma del Consejo de la Magistratura y empobreciendo la calidad democrática que tiene lugar en el sistema presidencialista argentino, que asimismo cuenta con un ya fortalecido poder ejecutivo. Escenarios de mayorías absolutas y fuertes doctrinas partidarias –como es el caso del Partido Justicialista– en los que prevalece la concentración del poder, ponen en jaque la columna vertebral del poder judicial. Este argumento es compartido por Chávez (2007) al manifestar que las mayorías políticas son cruciales para definir la independencia judicial. Según esta autora, el poder judicial es independiente cuando existe un equilibrio de poder entre al menos dos partidos políticos de fuerza relativamente similar, ninguno de los cuales está en condiciones de controlar monóticamente las ramas ejecutiva y legislativa. Por el contrario, en situaciones de gobierno unificado y disciplina de partido, los presidentes pueden manipular el diseño institucional del poder judicial para evitar

---

13 El adjetivo se refiere a la certeza con la que el poder ejecutivo contaba respecto del cumplimiento de su voluntad por parte de los legisladores oficialistas.

que actúe como un órgano de control, cambiando, por ejemplo, el proceso de designación y remoción de jueces o eliminando la representación de la oposición en las cortes.

Sendas modificaciones normativas dan cuenta de la fragilidad que detenta el Consejo de la Magistratura de la República argentina. Las reiteradas alteraciones tanto del diseño institucional, como del marco regulatorio ponen al descubierto la carencia de una férrea estructura que limite la discrecionalidad política y reflejan la presión que logró ejercer el oficialismo sobre el poder judicial. Consecuentemente, la prueba empírica también se vislumbra en el curioso accionar de la propia justicia en cuanto a los tiempos de resolución de los planteos efectuados en referencia a las Leyes 26.080 y 26.855. La lentitud en la consideración de la primera norma no se repitió en la segunda, pues esta requirió de un análisis urgente gracias a la proximidad de las elecciones que llevarían a los consejeros como candidatos. La dilación padecida en el tratamiento de la reducción del plenario del organismo (Ley 26.080) culminó su segunda instancia el 19 de noviembre del 2015. Considerando que su sanción se produjo a principios del año 2006, y rápidamente conllevó una acción judicial, la situación deja ver que existió un lapso sin resolución de prácticamente diez años. Dicha demora implicó profundos perjuicios a la administración de justicia: juzgados vacantes, jueces que debieron ser nombrados, destituidos o sancionados y jueces subrogantes que, en muchos de los casos, resultaron (y resultan) bastante más permeables, que los titulares. Diez años después, el fallo 29.053/2006 de los jueces de la Sala II de la Cámara Contenciosa Administrativa Federal, José Luis López Castiñeira y Luis María Márquez decretó la inconstitucionalidad del artículo primero de la Ley 26.080 que reducía la composición del consejo de veinte a trece miembros.

Respecto de la Ley que “democratizara la justicia”, agotada la primera instancia y debido al *per saltum* que solicitara el Gobierno, la Corte Suprema de Justicia falló el 18 de junio del 2013 declarando la inconstitucionalidad de varios de sus artículos.

La injerencia de la política sobre el poder judicial, posibilitada gracias a las modificaciones de las normas en cuestión, resultó atentatoria para el andamiaje institucional garante de una efectiva administración pública; ello equivale a argumentar que la vulneración institucional en la que se ha incurrido incide

negativamente en la integración del Consejo de la Magistratura argentino, su administración y consecuentemente en los procesos de selección y destitución de magistrados, negando conjuntamente la autonomía constitucional que debiera estar garantizada en la práctica, así como una correcta administración de justicia.

Transcurrido el análisis propuesto, la conclusión respecto de la efectividad del artículo 114 continúa ausente: no ha sido posible de dilucidar, dada la falta de resolución del expediente 29.053/2006 –denunciante de la modificación de la composición inicial del plenario del Consejo establecida por la Ley 24.937– en la Corte Suprema de Justicia. Sería sencillo adjudicar culpas al Partido Justicialista, debido a que en gran medida se rehusó a delinear una composición constitucional numérica de los integrantes del pleno del Consejo de la Magistratura; también sería injusto hacerlo, pues no todos los representantes del Partido Radical consideraron lo contrario. Tampoco puede negarse que la introducción de un organismo de origen europeo, inserto en regímenes parlamentarios, conllevó dudas en relación a cómo se adaptaría al sistema presidencialista argentino.

La resolución definitiva de la Corte Suprema arrojará luz sobre el error o acierto del trazo general de principios alusivos al organismo en tiempos de la reforma constitucional y la consecuente necesidad de continuar su reglamentación por la vía legislativa; podría considerarse, asimismo, si la mayoría requerida para dicha reglamentación fue insuficiente. Se avizoran dos posibilidades: la declaración de inconstitucionalidad o la legitimidad. El primer resultado reflejaría un periodo de más de dos décadas de una administración de justicia injusta, ergo una vulneración de uno de los derechos esenciales que debiera haber garantizado el Estado; el segundo establecería un nuevo paradigma en la relación republicana entre poderes.

De acuerdo a la evidencia recolectada, este trabajo considera que las sucesivas reformas al Consejo de la Magistratura perjudicaron la administración de la justicia al permitir desbalances e intromisiones del poder político.

Reflexionar acerca de los actos propios de la mayoría, fundados sobre el principio de poder absoluto que reposa sobre ella y justificados democráticamente, contribuirá con la maduración institucional de tal régimen que, perfectible como

es, sigue siendo la mejor alternativa para la implementación de la gestión gubernamental moderna. La mejora de los mecanismos institucionales tenderá a que cada individuo vea satisfecho el cumplimiento de sus derechos a través del correcto ejercicio de la administración pública.

## Referencias

- Alfonso, S. (31 de octubre de 2011). *Todo sobre la Corte*. Recuperado de <http://todosobrelacorte.com/>.
- Cámara de Diputados de la Nación (22 de febrero de 2006). *Versión Taquigráfica de la reunión 44 sesión extraordinaria n° 3*. Recuperado de <http://www.hcdn.gov.ar/secparl/dtaqui/>
- Cassagne, J. (2010). *Derecho Administrativo – Tomo I* (9 ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Caso “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar s/ acción de amparo” (2013). CSJN, Fallos 336:760. Recuperado de <http://cjs.unpaz.edu.ar/sites/default/files/Analisis%20Jurisprudencial%20CS%20Parte%20general.pdf>
- Centro de Información Judicial (11 de junio de 2013). *Resolución Rizzo, Jorge Gabriel (Apoderado Lista 3 ‘Gente de Derecho’ s/ Acción de Amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional – Ley 26.855 – Medida Cautelar”. Expediente N° 3034/13*. Recuperado de <http://www.cij.gov.ar/nota-11636-Reforma-judicial-fallos-de-la-jueza-federal-Maria-Servini-de-Cubria.html>
- Centro de Información Judicial (11 de junio de 2013). *Resolución “Traboulsi, Carlos Lionel s/ Promueve Acción de Amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional – Medida Cautelar”. Expte. N° 3041/13*. Recuperado de <https://goo.gl/7UVGhX>
- Chávez, R. (2004). The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence. *Latin American Politics and Society*, 49, 33-58.
- Consejo de la Magistratura. *Reglamento General del Consejo de la Magistratura*. Recuperado de <https://goo.gl/u2tHSH>
- Constitución Nacional de la República de Argentina*. Recuperado de [http://www.infoleg.gov.ar/?page\\_id=63](http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=63)
- Convención Nacional Constituyente (1 de agosto de 1994). *Versión Taquigráfica 21ª Reunión - 3ª Sesión*. Recuperado de <https://goo.gl/nCT8Yh>



# COLOMBIA: PAÍS DONDE ABUNDAN LAS LEYES Y ESCASEA LA LEGALIDAD

*Jairo Enrique Angarita Feo<sup>(a)</sup>*

COLOMBIA: A COUNTRY WHERE LAWS ARE ABUNDANT AND ENFORCEMENT IS SCARCE

COLÔMBIA: PAÍS ONDE AS LEIS ABUNDAM, E A LEGALIDADE ESCASSEIA

Fecha de recepción: 26 de abril de 2017

Fecha de aprobación: 22 de enero de 2018

**Sugerencia de citación:**

Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. *Razón Crítica*, 4, 195-217, doi: <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1302>

---

(a) PhD(c) en Derecho de la Universidad Santo Tomás, Colombia  
Organización Suma SAS, Colombia  
<https://orcid.org/0000-0001-6919-7014>    [jairoangarita@dr.com](mailto:jairoangarita@dr.com)

## RESUMEN

Ocuparnos de la eficacia del derecho y de la legalidad, y más específicamente de la cultura de aprehender el ordenamiento jurídico a pesar de la inflación normativa y de la concepción reinante de pretender resolver toda problemática social con la expedición de normas jurídicas no es un asunto pacífico.

Sin embargo, nuestra sociedad debe reflexionar si está transitando el camino adecuado para hacer del derecho una herramienta que permita modelar las conductas de sus asociados o si, por el contrario, requiere no hacer tanto énfasis en la norma jurídica y más bien apoyarse en la norma social y moral para llegar a niveles mayores de aceptación de la norma como parte de la regularización en el trasegar cotidiano del individuo. Una reflexión en el orden planteado no solo debe llevarnos a considerar netamente la existencia de una ineficacia normativa y una cultura generalizada del incumplimiento, sino también a reformular si merece un país como el nuestro demandar tantos esfuerzos económicos e institucionales para dictar un marco jurídico que no parece cumplir su propósito.

---

**PALABRAS CLAVE:** eficacia del derecho, cultura de la legalidad, interpretación jurídica, legalización.

## ABSTRACT

Dealing with the effectiveness of law and legality, and more specifically of the culture to grasp the law despite the regulations inflation and the prevailing conception of trying to solve all social problems with the issuing of legal rules is not a peaceful affair.

Yet, our society must reflect whether it is moving towards the right path to make law a tool to model the behavior of its members or if it instead requires to decrease so much emphasis on the rule of law and better rely on the social and moral standard to reach higher levels of acceptance of the standard as part of the regularization in the daily decant of the individual.

A reflection on the proposed order should not only lead us to consider that there is clearly a regulatory inefficiency and a generalized culture of neglect, but to rethink whether a country like ours deserves to demand such economic and institutional efforts to enact a legal framework that does not seem to fulfill its purpose.

---

**KEY WORDS:** effectiveness of the law, culture of legality, efficiency, legal interpretation, legalization.

## RESUMO

Ocuparmos da eficácia do direito e da legalidade, e mais em específico da cultura de apreender o ordenamento jurídico apesar da inflação normativa e da concepção predominante de pretender resolver toda a problemática social com a expedição de normas jurídicas, não é um assunto pacífico. Contudo, nossa sociedade deve refletir se está percorrendo o caminho correto para fazer do direito uma ferramenta que permita formar o comportamento de seus associados ou se, pelo contrário, requer não dar tanta ênfase à norma jurídica, e sim apoiar-se na norma social e moral para chegar a níveis maiores de aceitação da norma como parte da regulamentação no transtornar cotidiano do indivíduo. Refletir sobre a ordem proposta não somente deve nos levar a considerar a existência de uma ineficiência normativa e uma cultura generalizada do descumprimento, mas também a reformular se um país como o nosso merece demandar tantos esforços econômicos e institucionais para decretar um referencial jurídico que não parece cumprir seu propósito.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** cultura da legalidade, eficácia do direito, interpretação jurídica, legalização.

## INTRODUCCIÓN

---

En Colombia existen leyes para regular cualquier tipo de comportamiento, su producción es en serie y pocas veces se evalúa de manera consciente que la obligación del legislador no se limita a expedir normas válidas, también debe asegurar su eficacia, de lo contrario su falta de materialización hace que las normas entren en desuso y no sean el principal referente para interpretar el ordenamiento jurídico, sino un elemento más de interpretación.

No se trata de una tarea fácil conciliar lo que dispone la norma con el comportamiento que despliega cada individuo, pero es necesario superar la brecha entre el llamado país real y el legal, ya que son múltiples las manifestaciones en las cuales se aprecia la urgencia de adoptar medidas que convoquen al cumplimiento, al respeto de los demás de sus derechos, así como de las reglas mínimas de conducta en una sociedad civilizada que identifique que el respeto a la ley es el baluarte de la disciplina y del progreso común.

Pueden existir varias motivaciones o mecanismos de persuasión: algunos actúan a partir de sus convicciones morales, otros desde su aceptación dentro de la sociedad y algunos por adhesión voluntaria a la ley –porque la admiran y encuentran en ella la realización de sus objetivos–, por esos estos componentes requieren de un desarrollo en términos generales.

## I. Consideraciones iniciales

Al hablar en Colombia de la existencia de leyes, no queda duda de que se trata de uno de los países con normas para regular casi toda clase de comportamiento, pues intervienen en cualquier aspecto de la relación social y, en ocasiones, lo hacen al detalle (Atienza, 2013, p. 70). En eso, tal vez, hay consenso en la mayor parte de los colombianos, pero cuando se habla del cumplimiento de las normas en todos sus órdenes, existe no solo consenso, sino unanimidad en que las disposiciones en Colombia no se acatan y siempre existe una razón para justificar este comportamiento.

Una situación como la planteada requiere una revisión o al menos un análisis básico, pues la desatención al ordenamiento jurídico es un aspecto determinante en una democracia y máxime cuando se trata de un Estado social de derecho, que debe mantener instituciones sólidas plenamente identificadas, reconocidas y acatadas por todos los administrados. De este cumplimiento no son responsables únicamente los infractores, sino también el Estado, los contextos y, por qué no mencionarlo, la tradición (García, 2009b, p. 283).

La hipótesis que pretendo formular y desarrollar en este artículo señala que Colombia, a pesar de tener una enorme actividad legislativa que produce normas de todo orden y para cada situación, se encuentra con bajos niveles de aceptación para su cumplimiento, ello debido no solo a nuestras características particulares, sino también a la generación de leyes como propuestas políticas y a la incapacidad del Estado para imponerse y eliminar la impunidad, lo que produce mayor ineficacia.

Las perspectivas desde las cuales los ciudadanos valoran el derecho dependen de la posición social, ideología e incluso de la economía personal (Atienza, 2013, p. 39); sin embargo, una sociedad requiere que sus habitantes sometan sus creencias valores e interés a las leyes (García, 2009b, p. 273), de lo contrario resulta casi imposible generar una cultura de la legalidad y del respeto.

Cabe anotar que no se trata de desconocer la importancia que en una sociedad tiene los valores morales y culturales, sino de entender que los anteriores no tienen supremacía sobre las normas positivas, determinantes para identificar una sociedad; sin embargo,

en nuestro país existe un síndrome normativo, como lo denomina Botero (2003, p. 19): cualquier problema social o político se resuelve únicamente con la expedición de leyes lo que no solo desatiende la rigurosidad para su expedición, sino que impide que se evalúe su eficacia posterior a la promulgación, pues el derecho se usa para crear la sensación de que la realidad se ha modificado con el hecho de generar una nueva ley (García, 2014, p. 234).

Una abundancia normativa no conlleva *per se* a tener controlada la totalidad de comportamientos calificados por el legislador como reprochables: si las normas no son eficaces, se puede llegar al fenómeno social de la anomia, en el que muchas normas válidas y vigentes resultan ineficaces porque sus destinatarios no tienen la voluntad mayoritaria de cumplirlas o ponerlas en práctica (Sánchez, 2010, p. 84) y, además, el encargado de vigilar su cumplimiento no asume su responsabilidad motivado por diferentes razones.

Cabe señalar que la ley se ha convertido en parte del discurso político: en los procesos electorales parte de las promesas, incluso así no sea para el Congreso; proponen generar una ley y los electores consideran que ello es válido, causando el fenómeno planteado por García (2014, p. 248) de promesas convertidas en normas eficaces simbólicamente, y de ahí los administradores de justicia o públicos seleccionan la disposición que desean aplicar.

Debido a la explosión normativa, se aprecia que en Colombia, desde el año 2010 hasta el 2015, únicamente en normas de carácter general emanadas del Congreso de la República se alcanzaron 353 (Senado de la República, 2016). Todo esto sin contar con las disposiciones de menor jerarquía que se derivan de cada una de estas disposiciones, en virtud de la facultad reglamentaria, o en las administraciones departamentales o municipales para aplicar las preceptivas.

Parece perfectamente válido lo manifestado por Atienza (2013, p.63) cuando expresa que las normas son directivas, enunciados que tratan de influir en el comportamiento de las personas, que son sus destinatarios; sin embargo, es claro, como lo reflejan los hechos, que no con solo emitir la ley se logra su adhesión al mandato y por ello, en muchas ocasiones, no se produce un cambio en la realidad, ya que como lo anota Botero (2003, p. 23), la fuerza de los hechos reales es mayor que la majestad de la ley.

A esto es necesario añadir que nos encontramos en sociedades convulsionadas y cambiantes que de acuerdo al momento político histórico o social, asumen una posición frente a determinado fenómeno, causando que cuando los hechos no coinciden con la ley, esta entra en desuso, inaplicación o incluso, en nuestro país, modificación de la ley (Bobbio, 2007, p. 108) como respuesta a la situación que se registra. Incluso, para tal efecto, se ha llegado a formular una reforma constitucional.

Ante una situación como la expresada no es posible entrar en fatalismos; por el contrario, la situación misma permite formular mecanismos audaces y creativos que logren no solo el cumplimiento de la ley, sino combinarlo con las normas morales o sociales para no solo detener el populismo punitivo, sino además para llegar a consolidar la eficacia normativa como una necesidad de las instituciones y de sus administrados, pues en la generación abundante de disposiciones, en ocasiones no es extraño que desde el mismo legislador o de la iniciativa legislativa se tenga claro que esa ley no va a producir ningún resultado o que carece de eficacia instrumental, como lo recuerda García (2014, p. 233), por lo que resultan cumpliendo algunos objetivos, pero en rara ocasión los previstos.

Así, en ocasiones la producción normativa puede llevar inmersos, en el órgano legislativo o en el generador de la iniciativa legal, unos objetivos que distan de lo que indica el texto legal: algo explícito es direccionado para producir otro resultado; lo que García (2014, p. 237) denomina en su obra como reificar o normalizar, pues presenta la norma legal que puede aparecer como un incentivo para su destinatarios, pero a la postre, al evaluarla detalladamente, cumplía con otra finalidad.

Un ejemplo de lo dicho anteriormente puede ser lo sucedido en la ciudad de Bogotá con la expedición del Decreto 309 de 2009, mediante el cual la autoridad local adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), que presentaba unos claros objetivos en el Plan Maestro de Movilidad; allí se indicó que uno de los fines era democratizar la propiedad que se encontraba atomizada (Montezuma, 1999, p. 20) por las condiciones viales y de la sobreoferta de transporte, lo cual se hizo evidente toda vez que antes de la implementación del SITP, de acuerdo a los registros de la Secretaría de Movilidad, existían habilitadas 66 empresas de

transporte, y se pasó luego de implementado, a contar únicamente con siete, aspecto que se sustenta a partir de los actores involucrados señalados en Burbano (1997, p. 20)

García (2014, p. 240) menciona que en la formulación de un proyecto para controlar el consumo de drogas durante el gobierno de Álvaro Uribe, su fin era distinto a la trillada lucha contra las drogas: controlar las decisiones judiciales, especialmente las producidas por la Corte Constitucional, sobre despenalización de la dosis mínima y menguar el posicionamiento que venía teniendo la alta corporación judicial en abordar asuntos que podrían resultar polémicos y conflictivos en una sociedad con una parte cargada de criterios moralistas.

Tampoco es extraño que a través de la ley y en uso del llamado populismo punitivo, el cual ocurre cuando el legislador carece de una verdadera agenda legislativa para desarrollar y dicha ausencia es suplida por las agendas impuestas por los medios masivos de comunicación, se propone el aumento en la severidad de las sanciones penales o administrativas con el objetivo de responder a las demandas populares de castigo, aunque esto no significa disminución del delito o aconductamiento del infractor y aunque resultan populares, son ineficaces (García, 2014, p. 239).

Al respecto, se puede presentar la situación dada con la expedición de la Ley 1696 de 2012, con la cual frente a la mediatización de los frecuentes accidentes de tránsito ocasionados por conductores ebrios y a las gravísimas consecuencias de esas conductas, se dispuso imponer multas hasta de veintiocho millones de pesos, e incluso otras medidas sancionatorias de carácter administrativo, que si bien representó, para la ciudad de Bogotá, que casos pasaran de 12.325 en el 2013 a 2.944 en el 2016, lo que evidencia claramente una reducción considerable, no ha logrado eliminar la conducta infractora regulada.

Se añade otro ejemplo reciente: las adopciones de carácter penal de sanciones severas a quienes causen lesiones utilizando sustancias químicas<sup>1</sup>, aumentando la pena por ese delito de 150 a 240 meses de prisión si la conducta es simple; de 251 a 360 meses

---

1 Ley 1773 del 06 de enero de 2016 “por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004”.

de prisión si el ataque causa deformidad o daño permanente en la víctima, y se aumenta la pena hasta en una tercera parte si la conducta conlleva deformación del rostro. También hay iniciativas contra delitos que afecten los derechos de los niños, contra el maltrato animal y un número de iniciativas que enfilan los debates en el legislativo buscando el mismo objetivo.

Por otro lado, no es extraño que del gran cúmulo normativo se expidan leyes que consagran un valor, un principio o una consigna, donde se condena la conducta pero no se castiga a nadie, como lo recuerda García (2014, p. 242). Dicha situación se ve reflejada en las suspensiones del servicio público de transporte, donde se desatiende la obligación legal sin castigo alguno, como se evidencia en el hecho que desde el año 2000 hasta la fecha no existe en los registros de la Secretaría de Movilidad de Bogotá noticia alguna de sanción a empresas de transporte por la mencionada conducta.

Se tiene la concepción de que el derecho es un mecanismo para regular la conducta de la gente y esto envuelve juicios de valor (Atienza, 2013, p. 40); sin embargo, existe la posibilidad de que muchas normas dejen de aplicarse debido a comportamientos ampliamente adoptados en la sociedad que demuestran una actuación contraria a lo previsto (García, 2014, p. 244), como el cumplimiento de normas de tránsito relacionadas con los límites de velocidad, los semáforos y la orientación del sentido de las vías por parte de conductores en horas de la noche, donde se genera un verdadero espacio anómico, ya que se admite el incumplimiento permanente de las normas, como lo indica (Reyes, 2009), siendo para muchos un comportamiento normal que no requiere censura.

Algunas disposiciones fueron concebidas para generar eficacia simbólica derivada que conllevan a una eficacia instrumental, pero que en el transcurso del proceso, por distintas razones, termina siendo una eficacia simbólica, ya que se identifica una ausencia de interrelación entre el legislativo cuando produce la ley y el ejecutivo cuando la aplica (García, 2014, p. 247), esto sucede con el desplazamiento de las motocicletas establecido en la Ley 769 de 2002, artículo 94, que de manera concreta prohíbe adelantar por la derecha o transitar por los andenes. Estas escasas conductas citadas son meramente simbólicas derivadas, pues el comportamiento en las vías, ajeno a la justificación que se pretenda ofrecer en la práctica, no se cumple, siendo un hecho relevante y habitual.

Frente a un panorama como el presentado de manera general en líneas anteriores, se debe evaluar si es necesario que se continúe con una enorme producción normativa cuando se evidencia que muchas normas carecen de eficacia, bien sea porque los destinatarios no las cumplen o porque fueron promulgadas por el legislativo para propósitos distintos a los que señala la disposición, lo que no concilia el derecho con la realidad o, en términos de García (2014, p. 249), no concilia las ilusiones con las necesidades.

Sobre la eficacia de la norma jurídica, se ha indicado que obtiene esta condición cuando el destinatario se comporta de acuerdo al mandato que establece la disposición legal (Bobbio, 2007, p. 105), bien sea que se adhiera por temor a la sanción o por otros factores de orden moral o social que conllevan a una concordancia entre el ser y el deber ser, generando una validez al ordenamiento jurídico positivo, ya que se logra que la conducta real de las personas a las cuales va dirigido coincida con su contenido (Sánchez, 2010, p. 77).

Es importante recalcar que no es sencillo lograr una coincidencia entre la norma dictada y el comportamiento, ya que en muchos eventos el derecho no tiene el poder de transformación social que dicen sus normas, ni las normas se obtienen por lo que la sociedad quiere hacer de ellas, por lo que la adaptación de estas a la realidad social resulta impredecible y propensa a la inseguridad jurídica (García, 2014, p. 253).

La falta de concordancia entre lo que dicta la norma y lo que hacen sus destinatarios no es un problema reciente, en la obra *Normas de papel*, García (2009a, pp. 20-35) explica que desde finales del siglo XIX, el político y escritor José María Samper ya denunciaba la existencia de un país real y otro legal; así mismo, Gabriel García Márquez calificaba a los colombianos como fanáticos del legalismo con capacidad de burlar las leyes sin violarlas o violarlas sin castigo, pues la anomia jurídica no solo brota cuando una actividad o acto no está normalizado por el derecho, también lo hace cuando existiendo una norma legal, válida y vigente, esta no se cumple porque la sanción no corresponde, la sanción no se aplica o simplemente porque se identifica como de cumplimiento opcional (Araujo, 2009, p. 29) lo que conlleva a una situación de caos.

Conviene observar, sin embargo, que para lograr la eficacia de la ley, esta requiere de un proceso más allá de la mera expedición

en el que confluyen intereses de orden social, político y económico, pero también las convicciones y afinidades hacia los valores morales, religiosos o sociales; por ello, detrás del derecho hay discursos incluso contrarios a lo que se quiere proyectar y en este aspecto no son ajenas las problemáticas de movilidad y urbanismo, como lo demuestra la obra *Ciudad de hojaldre*, en la que García Vázquez (2004) pretende develar los discursos teóricos que subyacían detrás de la práctica urbanística.

Por ello, es necesario siempre tener en consideración que detrás de la norma no solo el carácter de obligatoriedad tiene la capacidad de generar su eficacia, sino que a menudo son las representaciones religiosas o morales las que llevan a muchas personas a aceptar y cumplir el ordenamiento jurídico (Recansens, 1927, p. 33), no por el temor a la sanción material, sino por considerarlo una ofensa a Dios o un irrespeto social, aunque algunos consideren que corresponde explicar el mundo desde la tierra y no desde el cielo (Sánchez, 2010, p. 71).

Tal vez resulte necesario no descartar los aspectos morales o sociales frente a la eficacia de las normas, ya que como lo indica Atienza (2013, p. 59), donde hay derecho existen normas jurídicas; por tanto, es necesario relacionarlo no con las normas, sino con las conductas humanas y reconocer al derecho como un determinado sistema de valores coactivamente impuesto a una sociedad humana por el grupo de individuos operativamente dominante dentro de esa sociedad (Sánchez, 2010, p. 79). El derecho es la imagen de la ley y se puede lograr incluso que una norma social en una sociedad se torne jurídica, y viceversa (Bobbio, 2007, p. 104).

El problema de la transgresión de las normas fue un asunto observado claramente por Durkheim y expresado bajo el término de anomia, no solo referida a la ausencia de normas, sino también a la imposibilidad de la sociedad de fijar claramente los límites de la acción de los sujetos y, en caso de extralimitación, la contundencia para generar una sanción (Araujo, 2009, p. 30). Esta preocupación también es compartida por las teorías iusnaturalistas y iuspositivistas, que pretenden fundamentar el deber de obediencia de las normas jurídicas a partir de diversas concepciones, aunque confluyen en la eficacia, ya que están de acuerdo en la premisa de efectuar ciertas obligaciones para el mantenimiento tanto de la vida individual, como de la social (Celemín, 2014, p. 33).

Según Durkheim (1967, p. 161), el derecho represivo aparece como una manifestación de la solidaridad mecánica que tiene la función de sancionar las conductas contrarias a esta solidaridad, y cuanto más solidarios son los miembros de una sociedad, más relaciones diversas se sostienen entre sí o con el grupo tomado colectivamente; además, el número de esas relaciones es necesariamente proporcional al de las reglas jurídicas que las determinan.

En esta situación, por fuera del contenido netamente jurídico, también se ha evaluado la posibilidad de verificar la eficacia de las sanciones morales y sociales sin pretender, como lo señala Celemín (2014, p. 41), desconocer el derecho como fórmula de organización y cohesión social necesaria. Sin embargo, ante la latente preocupación por la eficacia de las normas, el reconocimiento de la bilateralidad de la norma jurídica no se ha hecho pacíficamente, pues al mismo tiempo que reconoce un derecho a uno, impone un deber a otro (Bobbio, 2007, p. 104), y en la mayoría de los casos solo identificamos el derecho.

## II. La sanción moral

Sobre el cumplimiento de las normas de carácter moral, es necesario señalar que su desarrollo se cumple a través de distintos estadios; sin embargo, pocas veces o pocas personas llegan a considerar por convicción que lo correcto es atender lo que dice la ley y respetar la autoridad no por su poder de castigo, sino porque constituye una expresión de lo social y lo moral, como lo indica Barra al hablar de Köhlberg (1987, p. 11).

El cumplimiento de la ley a partir de una convicción moral exige, para que la norma no sea vulnerada, que de manera precisa esta esté perfectamente alineada con los intereses de los destinatarios o por el contrario, que en virtud de la expresión moral, el destinatario opte por acoplarse perfectamente al ordenamiento emitido (Bobbio, 2007, p. 109), situación que no resulta fácil en vista de la multiplicidad de intereses y convicciones que conviven en una sociedad.

Teniendo en cuenta que la convicción moral es netamente subjetiva, igual calificación tendría la sanción; entonces, esta última se traduciría en un simple sentimiento de culpa, ya que el sujeto entraría en contradicción consigo mismo (Bobbio, 2007, p. 109). En últimas, no significa que no sea una sanción, sino que su alcance es muy reducido y no logra contagiar a terceros de las consecuencias nocivas de un incumplimiento moral, limitando su capacidad de prevención.

Valga decir que como la norma moral obliga solo en conciencia, en este caso el sujeto que desatiende el mandato asume un doble rol como infractor y como juez, ya que solo es responsable frente a sí mismo y, por lo tanto, la capacidad de reproche externa quedaría suficientemente limitada para asegurar el cumplimiento de la acción o conducta reprimida, por ello la sanción interior es ineficaz (Bobbio, 2007, p. 111).

Ante la ausencia de uniformidad de convicciones y criterios, pueden existir perspectivas de tipo moral que encuentran la materialización de un sistema justo y, por ello, debe ser atendido estrictamente; sin embargo puede existir otra visión que ve al derecho como un mecanismo cuya finalidad es imponer sanciones porque ha sido concebido como una dominación de clases, según los marxistas (Celemín, 2014, p. 42), o para controlar grupos específicos poblacionales (García, 2014, p. 246) o simplemente para ejercer el poder disciplinario contra unos pocos (Foucault, 1979, p. 149).

Cuando se presenta un desequilibrio entre el sistema de valores morales, sociales o culturales con el sistema normalizado de las conductas individuales –que dicho sea de paso, no siempre es producido por las creencias (Sánchez, 2010, p. 84)–, se pueden presentar manifestaciones que no corresponden a la realidad, generando una sensación ficticia, como sucede en Colombia, en la que las personas consideran que acatan mejor las normas morales que los demás, es decir cada uno se considera mejor persona que los demás (García, 2009a, p. 28) y bajo esta percepción, pocas veces se acepta la responsabilidad individual, acudiendo a una excusa frente a un comportamiento reprochable.

Lo anterior no puede leerse como un comportamiento generalizado, ya que algunos consideran que es posible deponer el cálculo de utilidad cuando existe plena comprensión de la norma, hay admiración y autogratiación moral, y como consecuencia,

reconocimiento social. Esto, junto con cualquiera de las formas de sanción, logra una actuación a favor de obediencia de la norma (Mockus, 2003, p. 72); es decir, es posible lograr el cumplimiento por inercia o hábito, sin que se convierta en un comportamiento irracional, pues el temor a la sanción puede provenir de convicciones morales, religiosas o cálculos utilitarios, como lo indica Hierro (2005, p. 100).

Se considera entonces que la sanción moral no tendría la suficiencia para que únicamente a través de ella se lograra la eficacia de la ley, pues como se dijo líneas atrás, la sanción es interna y el sentimiento de culpa como perjuicio no es un mecanismo de prevención efectivo para que la disposición no sea desconocida nuevamente (Atienza, 2013, p. 65).

### **III. La sanción social**

Así como la sanción moral es interna, la sanción social es externa, pues se origina en un individuo o en un grupo social que reacciona cuando uno o varios integrantes de ese grupo viola una norma o regla que ha sido previamente establecida (Bobbio, 2007, p. 111- 116) y que, de acuerdo, a la gravedad puede tener una escala sancionatoria que se configura desde la simple reprobación hasta la exclusión del grupo, logrando que la reacción sea el mecanismo de cohesión, y a la vez, el medio de control más eficaz para evitar un comportamiento considerado inapropiado por el temor a la reacción que pueda tener el grupo.

La sanción social permite inferir que no es suficiente que la norma jurídica exista, sino que cada uno la aprehenda, la asuma como algo favorable para todos y se convierta en un vigilante de su cumplimiento por parte de los demás (Collazos, 2013, p. 6); sin embargo, no siempre es bien visto que otras personas pongan en evidencia el desacato de un sujeto: esta censura social es considerada de “sapos”, incluso llega a extenderse el calificativo a quien es disciplinado, obediente o simplemente colabora con el poder (García, 2009b, p. 253), pero además, por las situaciones de violencia generalizada, el temor a una reacción desproporcionada del incumplidor termina intimidando y consiguiendo el silencio de quien presencié la infracción.

Tampoco es extraño que en muchos momentos se produzcan reacciones de castigo de la conducta social de manera desproporcionada, justificada en la ausencia de respuesta del poder estatal frente a fenómenos sociales como el hurto y la delincuencia, causando graves sanciones sociales, como el linchamiento, definida como una forma primitiva, espontánea e irreflexiva (Bobbio, 2007, p. 112) de control social, llevando a una conducta con peor reproche que la misma que pretende corregir.

En determinados momentos, la sanción social realmente puede significar mucho más que la sanción jurídica. Un caso dicente es del de un sujeto envuelto en varios líos jurídicos por la contratación de la calle 26 en Bogotá, que obtuvo en mayo de 2013 permiso de las autoridades carcelarias para asistir a la primera comunión de su hijo en la ciudad de Cartagena y que en el momento de arribar a la iglesia, los asistentes que no eran parte de su comitiva abandonan el templo como rechazo al comportamiento por el cual había sido condenado; tal vez esta sanción le haya afectado mucho más que la impuesta por el juez, pues es tan eficaz que produce una adhesión generalizada de conformismo. Sin embargo, dentro de esas reacciones espontáneas algunas no son tan genuinas: públicamente muestran su alejamiento del infractor, pero privadamente mantienen o fortalecen sus relaciones (Bobbio, 2007, p. 112).

Las sanciones sociales son una respuesta a la violación de las reglas establecidas por el grupo; así las describe Bobbio (2007, p. 113) y añade que en cuanto a respuesta no, están reguladas, por ello una vez se perfecciona y controla la sanción, se ubica dentro del llamado ordenamiento jurídico, con esto se logran priorizar las normas no en función del castigo mismo, sino en la construcción de comunidad (Dangond, 2011, p. 6).

Como se indicará en otras líneas, hacer cumplir una norma por medio del reproche social en ocasiones no es posible, pues el temor evita generalizar el rechazo; es decir, las imprudencias de tránsito pueden terminar en una agresión personal o en el uso de armas de fuego para amenazar a una de las partes (Santos, 2001, p. 20) e incluso se ha evidenciado que la investidura de autoridad no constituye escape de agresiones, como ocurre con los llamados “colados” frente a la policía en las estaciones de Transmilenio.

El reproche puede adoptar dimensiones inimaginables cuando en el irrespeto a normas de convivencia tan elementales como hacer

una fila, el desadaptado reaccione con violencia extrema, llevando a los sujetos a comportarse por fuera de las reglas bajo la justificación de que otros también lo hacen (Santos, 2001, p. 53). Incluso algunos llegan a manifestar inconformidad, porque si los obligan a un determinado comportamiento, quedan en desventaja con los demás ciudadanos, y por ello no es raro ver que los receptadores de autopartes o celulares hurtados protestan, así como los que comercializan productos de contrabando e incluso los que realizan cultivos ilegales.

Lo dicho nos muestra que la sanción social no es eficaz debido a las respuestas no institucionalizadas y a las sanciones no proporcionales, como el linchamiento, aunado lo anterior a que el incumplimiento de las leyes no es visto como algo socialmente reprochable por todos los sujetos y por el contrario muchos comportamientos ilegales son socialmente aceptados y tolerados (García, 2009b, p. 31).

#### **IV. La sanción jurídica**

Cuando el grupo social obtiene la institucionalización de la sanción; es decir, logra regular el comportamiento de los individuos y determina claramente la reacción que se ocasiona frente a comportamientos contrarios (Bobbio, 2007, p. 113-115), se puede decir que la norma frente a una violación ofrece una respuesta externa institucionalizada, fijando claramente las consecuencias, su dosificación e incluso, en algunos casos, los encargados de la realización de la ejecución.

Como la respuesta es externa, la norma y la sanción están implícitas en el sistema normativo (Bobbio, 2007, p.109), donde la pena mira más el sentido, el porqué e identifica la finalidad (Sánchez, 2010, p. 106) y si la acción real no coincide con lo prescrito, entonces se desemboca en la violación de la ley. De allí se justifica la pena a partir de la consideración de justicia de dar a cada uno lo suyo.

La eficacia de la norma jurídica no es ajena a materializarse cuando el comportamiento de los destinatarios se ajusta estrictamente a la prescripción del mandato legal, pero en Colombia, en términos hobesianos, nunca se ha cumplido

a cabalidad el *pactus subjectionis* (Hobbes, 1958, p. 132) o el sometimiento al ordenamiento expedido, pues el Estado no ha logrado imponerse de manera coercitiva sobre la voluntad de los individuos; sin embargo, el Estado sigue atendiendo sus funciones principales y así es reconocido por la mayoría de los habitantes (Santos, 2001, p. 35).

Cuando se pretende razonar sobre las razones de la ineficacia jurídica, son múltiples los argumentos que se esgrimen para justificar un comportamiento desviado: según Kelsen, 1960, p. 115) los individuos cumplen la norma para evitar las consecuencias perjudiciales por el incumplimiento; sin embargo cuando hay ineficacia, y esta se prolonga porque el Estado no materializa su poder coercitivo, se llega a perder incluso el sentido de validez (García, 2014, p. 93).

Un ejemplo de esto son las disposiciones consagradas en la Ley 1335 del 21 de febrero de 2009, que estableció en el parágrafo único del artículo 3, la prohibición, a partir de los dos (2) años siguientes a su promulgación, de las ventas por unidad de productos de tabaco y sus derivados; es decir, entró a regir en el 2011 y no existe el más mínimo registro de que se esté cumpliendo, a pesar de ser una disposición válida y vigente.

Toda norma jurídica tiene vocación de eficacia (Botero, 2003), por ello una norma no es ineficaz *per se*, sino que el Estado o la autoridad encargada de hacerla cumplir la llevan a esta condición, pues las normas se pueden presentar como instrumentos prácticos orientados a la acción y, por ello, la sanción es suficiente para explicar la capacidad reguladora del derecho (García, 2014, p. 88). Así, el Estado, en ejercicio del *ius puniende*, cuenta con múltiples facultades y herramientas para hacer cumplir la ley, incluso acudiendo a la fuerza.

Toda norma jurídica que aumente la pena o la sanción, muchas veces con la aquiescencia de las víctimas que reclaman venganza, con la intención de evitar que la conducta se repita cae en la ineficacia, puesto que el compromiso no es general: el sistema moderno liberal se funda en el ideal del reconocimiento de las reglas jurídicas justas y su consecuente observancia por la masa social (Botero, 2003, p. 39).

Desde un punto de vista instrumental, el derecho posee una eficacia limitada, sobre todo en áreas como el derecho público en las que la puesta en marcha de los contenidos jurídicos es más o menos aleatoria debido a la ambigüedad de los términos. No es que el derecho choque con la realidad o que se resista al cambio y por eso resulte ineficaz, es más bien que la realidad no cambia porque choca con la resistencia del derecho, el cual persigue por sí mismo la ineficacia (García, 2014, p. 82).

A veces las normas jurídicas hacen posible que determinadas prácticas sociales permanezcan, no obstante de que dicha práctica esté en contravía con lo prescrito en la norma: el derecho puede derivar en un respaldo político, movilizar a los individuos en un beneficio de una idea o de una imagen con independencia de la evaluación de veracidad y efectividad de esa idea o imagen en la realidad (García, 2014, p. 87).

Resulta relativamente sencillo validar la eficacia de ciertas normas de tránsito o incluso de algunas normas penales, como la del homicidio, ya que son disposiciones que distinguen entre conducta permitida y conducta prohibida, pero una situación diferente se presenta con las normas simplemente permisivas, como ocurre con la cotidianización de la inseguridad en las ciudades, pues los hurtos y las lesiones se cometen de manera permanente sin que la norma resulta eficaz, pues requiere otros mecanismos de intervención (García, 2014, p. 95).

A pesar de que muchas conductas son fáciles de detectar, y siendo este un factor para influir en la fuerza persuasiva (Hierro, 2005, p. 104), no se logra por parte de Estado el sometiendo del infractor al ordenamiento, bien sea porque en la configuración de la ley se buscó un fin distinto al prescrito o por la ausencia de uso de los instrumentos de regulación de que dispone la autoridad (García, 2014, p. 97).

Debido a que las normas no son aplicadas de manera uniforme, y a pesar del principio de ser generales y abstractas, en Colombia se aplican de manera parcializada o se inaplican de manera general; esto produce la anomía social sustentada en las excepciones que se plantean a las reglas por el debilitamiento del poder regulador del Estado, como describe Boaventura de Sousa (2001, p. 41), y en ocasiones termina el infractor siendo beneficiado con otras disposiciones que privilegian a los infractores y no premian a los

rigurosos seguidores del ordenamiento, como ocurre con el caso de las leyes de amnistía tributaria.

La igualdad frente a la ley, a pesar de ser un derecho de rango constitucional, no es óbice para que el funcionario opere distintos libretos dependiendo de quién es el infractor; además, en algunos casos se rutinizaron tanto las demoras para obtener justicia que resulta el mismo Estado incentivando a que se acuda a mecanismos privados mediante acciones violentas (Santos, 2001, p. 43).

La explosión de normas jurídicas es otra razón de ineficacia, ya que con el propósito de reglamentar tantas, tan variadas y específicas normas, incluso en asuntos que antes eran ajenos al derecho, se reducen su actuación a constituir marcos generales con validez en el largo plazo, desplazando la preponderancia de la ley y convirtiéndola no en la norma suprema y de referencia obligatoria, sino simplemente en un elemento más de interpretación (García, 2014, p. 104).

El manejo jurídico que le dan las instituciones a la norma en muchos casos desvía intereses definidos previamente y los focaliza en la consecución de fines específicos que aunque institucionales, no fueron los motivadores de la norma. Es una estrategia funcional entre derecho y sociedad que se presenta en eventos como la disposición que trajo el Código Nacional de Tránsito para sancionar a quienes de manera permanente desconocían las normas y generó la institución de la reincidencia, pero los organismos de tránsito, a pesar de tener una norma precisa, optaron por iniciar proceso solamente a quienes no pagan la sanción, desplazando el principio de seguridad, que fue la génesis normativa, por un principio económico que resulta una antinomia, ya que la misma entidad no puede propender el cumplimiento de las normas, cuando su permanencia y solvencia económica depende de los ingresos que recibe de los infractores.

Otro fenómeno muy común en la lista de factores que generan ineficacia es, como se dijera, que las normas se expiden como marcos generales, para lo que se requiere el ejercicio de la facultad reglamentaria, y el resultado puede conllevar a la anulación de la disposición superior o incluso inhabilitarla, como lo demuestra García (2014, pp. 250-251) con la reglamentación de la revocatoria de los elegidos por voto popular que ha resultado inviable, o como ocurrió en materia de transporte sobre la reglamentación de la Ley

336 de 1996 para modificar el trazado de una ruta, pues resultó imposible realizar lo dispuesto en el decreto reglamentario y ello ocasionó que esa inflexibilidad fuera cubierta por transporte informal que hoy persiste en ciudades como Bogotá, por lo cual no solo se deben producir normas válidas, sino también eficaces materialmente, dejando de ser simple símbolos de referencia inaplicable (Bobbio, 2007, p. 119).

No es extraño apreciar que frente a una señal de prohibido parquear haya una fila de vehículos, que los giros no permitidos solo funcionen cuando está presente un policía, que en los carriles exclusivos del sistema de transporte masivo transiten toda clase de vehículos, cuyo desconocimiento afecta las reglas mínimas de convivencia ciudadana; sin embargo, los infractores reconocen que su actuar queda con plena impunidad al acto ilegal, ya que no encuentran resistencia ni de la sociedad ni del Estado (Santos, 2001; p. 52).

En la actualidad, el derecho y los gobernantes tienen la obligación de organizar (Celemín, 2014, p. 44), pero esto requiere que la multa o la cárcel en las leyes; la culpa en el caso de la moral y la vergüenza en el caso de la cultura se atiendan y eso se logra utilizando los mecanismos que proporciona el ordenamiento (García, 2009, p. 26). Para eso se requiere la voluntad de aplicar el mandato sin ambages, eliminando expresiones como “se obedece pero no se cumple” o la más actualizada “se acata pero no se aplica”, que generan la sensación de la aplicación selectiva de la norma y, en muchos casos, al poder inferior (Botero, 2003, p. 32).

En Colombia, es necesario maximizar el criterio cuarto de los radicales de la sociabilidad, denominado *obedientia*: respetar el mandato acatando la norma, como lo señala Choza (1990, p. 163), y buscar la acción colectiva con beneficios para todos si muchos colaboran, aunque individualmente resulte mejor no hacerlo, eliminando la desconfianza sobre los demás (Mockus, 2003, p. 67) y no esperando resultados tangibles para empezar a colaborar.

Aunque los infractores de reglas no actúan por las mismas motivaciones y pueden ser claramente identificados como estratégicos, políticos y culturales (García, 2009, p. 238), la cultura ciudadana busca alinear los incentivos para armonizar ley moral y cultura. El grado de obediencia a las normas legales y la costumbre de obedecerlas o desobedecerlas puede cundir muy rápido, por

lo que se debe buscar convertir la norma legal en norma social (Mockus, 2003, p. 73) y eliminar la costumbre de apreciar la falta como si no fuera un comportamiento indebido, evitando toda excusa para justificarla (García, 2009b, p. 32).

## Conclusiones

La eficacia del ordenamiento jurídico, y específicamente de las normas, requiere que confluyan no solo la labor de promulgación, sino también la disposición de ser antecedida por unas motivaciones que propugnen por el interés general –dejando de lado intereses ajenos y propósitos ocultos– o con objetivos claros para su aplicación.

La abundancia de normas que se emiten para regular comportamientos en ocasiones ajenos al derecho, así como el populismo punitivo y el uso en ocasiones de la facultad reglamentaria que bloquea la ejecución del derecho, genera una invalidez e ineficacia que convierte el ordenamiento en normas en desuso y se presta para expedir normas propuestas en el proceso electoral.

Es importante, entonces, que los individuos puedan cumplir las normas motivados por valores morales, por consideraciones sociales o culturales y algunos por aceptación y respeto a la ley; sin embargo, las sanciones de remordimiento, la vergüenza social o la multa o la cárcel no son suficientes para persuadir y lograr que cualquiera de ellas se posea como la abanderada para asegurar la eficacia de la norma.

La cultura de la legalidad busca conciliar los intereses morales, culturales y sociales junto con los jurídicos, sin necesidad de que alguno tenga que ceder espacio. Con ello se logra disminuir la abundancia normativa y motivar la legalidad como mecanismo de control adecuado para una sociedad organizada y con propósitos de privilegiar el interés general por encima del particular o individual.

## Referencias

- Araujo, K. (2009). *¿Se acepta pero no se cumple? Estudios sobre las normas en América Latina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Atienza, M. (2013). *El sentido del derecho*. Barcelona: Ariel.
- Barra, A. E. (1987). El desarrollo moral: una introducción a la teoría de Kohlberg. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 19 (1), 7-18.
- Bobbio, N. (2007). *Teoría general del Derecho*. Bogotá: Temis.
- Botero, A. (2003). *Diagnóstico de la eficacia del derecho en Colombia y otros ensayos*. Medellín: Fondo Editorial Biogénesis.
- Burbano, J. (1997). *Aproximación a la cultura de transporte urbano en Santafé de Bogotá*. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana.
- Celemín, A. (2014). *Las razones para obedecer el derecho: respuestas desde la doctrina del derecho social*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Choza, F. (1990). *La supresión del poder y otros ensayos*. Pamplona, España: Ediciones Universidad de Navarra.
- Collazos, O. (9 de enero, 2013). La sanción social. *El Tiempo*, p. 6.
- Dangond, C. (2011). Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano. *Papel político*, 16 (2), 485-514.
- Durkheim, E. (1967). *La división del trabajo social*. Buenos Aires: Schapire.
- Escudero, R. (2004). *Los calificativos del positivismo jurídico: el debate sobre la incorporación de la moral*. Madrid: Civitas.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La piqueta.
- García, C. (2004). *Ciudad de Hojaldre: Visiones Urbanas del Siglo XXI*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho: Exámen de situaciones en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- García, M. (2009a). Cultura de la Legalidad. En A. Mockus, *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas* (pp. 24-42). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- García, M. (2009b). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogota: Siglo del Hombre Editores.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho: Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Hierro, L. (2005). *La eficacia de las normas jurídicas*. Bogotá: Ariel.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba
- Leiva, E. (2011). Eficacia Jurídica y sociológica de los derechos fundamentales de las trabajadoras sexuales en Colombia. *Nova et Vetera*, 20 (64), 29-42.
- Mockus, A. (2003). Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster. En J. Elster, *Reflexiones sobre la investigación*

- en ciencias sociales y estudios políticos* (pp. 67-79). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Montezuma, R. (1999). De la ciudad del tranvía a la metrópoli del automóvil. *Cuadernos de la Capital*. 4,6-31.
- Recansens, L. (1927). *Compendio esquemático de la Teoría General del Estado de Hans Kelsen*. Barcelona: Núñez y Compañía S. en C.
- Sánchez, Á. (2010). *Eficacia del derecho teorías y aplicación*. Madrid: Dykinson.
- Santos, B. D. (2001). *El caleidoscopio de la justicia en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Siglo del Hombre.
- Senado de la República de Colombia. (22 de enero, 2016). *Senado de la República*. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/>
- Trujillo, D. L. (2001). La eficacia política en la aplicación del derecho. *Reflexión política*, 3 (6), 1-9.



# RESEÑA



# Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013\*

*José David Moreno M.<sup>(a)</sup>*

## Sugerencia de citación:

Moreno M., J. D. (2018). Reseña. Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013. *Razón Crítica*, 4, 221-231.

---

(\*) Aguilera, M. (2014). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica.

(a) Historiador y administrador público. Docente del Programa de Ciencia Política e investigador observatorio de paz Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia

<https://orcid.org/0000-0003-0513-1205>

[josed.morenom@utadeo.edu.co](mailto:josed.morenom@utadeo.edu.co)

El profesor Aguilera ha hecho diferentes recorridos académicos e intelectuales por la historia de Colombia en diversas épocas. No obstante, sus últimas investigaciones y publicaciones han versado sobre los aspectos de la insurgencia y las guerrillas en Colombia y América Latina, lo cual lo hace un referente necesario en la materia. El texto hoy reseñado hace un énfasis especial en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como su desarrollo histórico desde 1949. Este trabajo es el resultado de una investigación rigurosa de innumerables fuentes trabajadas por el profesor Aguilera y que se suma a otros trabajos enfocados en el área de las guerrillas y el conflicto armado en Colombia a lo largo de las últimas seis décadas.

Esta contribución resulta de amplio valor para el conocimiento de los aspectos históricos más relevantes de las FARC, sin duda alguna, uno de los actores más destacables de la última mitad del siglo en el marco del conflicto armado. El autor aborda la temática a través de tres ejes que él mismo destaca en su introducción: a) las representaciones de las FARC sobre sí mismas y, al mismo tiempo, la representación que la sociedad tiene de ellas; b) el desarrollo militar que ha presentado esta guerrilla en las últimas seis décadas y c) las relaciones que esta organización ha desarrollado con la población civil.

Resulta significativo resaltar el desarrollo y enfoque que el autor le da a las relaciones entre la guerrilla de las FARC y el Partido Comunista (PC) a lo largo de esas décadas de guerra en Colombia iniciando la discusión con este hecho, así como con un esbozo histórico; este será un hilo conductor permanente de amplia utilidad para la comprensión del lector. Allí es importante destacar, justamente, esa presencia y acción del PC en la década de los 30. La

acción del PC se desarrolla, sobre todo, en relación con los sectores campesinos colombianos en un país que para este momento era eminentemente rural y las condiciones de desigualdad y pobreza eran muy altas. El autor se apoya en dos casos emblemáticos y ejemplares que van poniendo en evidencia los conflictos agrarios del país y las dinámicas de resistencia que de allí se desprenden: los casos de resistencia en Viota y Chaparral evidencian entonces las conexiones entre el PC y los campesinos que buscaban de una u otra forma mejorar las condiciones de vida de quienes allí vivían y trabajaban. A este antecedente el profesor Aguilera va a denominarlo como “el pasado no perdona”, tomando estos sucesos como base del desarrollo de la génesis de las FARC y las guerrillas en general en Colombia.

Sin embargo, no podemos hablar de una presencia permanente de guerrillas en el país. Es importante hacer alusión a lo que el autor caracteriza como las autodefensas agrarias, que serían justamente el origen de las futuras guerrillas y, para nuestro caso, las FARC. Realizando una mirada sobre esos orígenes llegamos entonces a los que las propias FARC han denominado como las cuatro guerras que han tenido que padecer. Una primera guerra estará anclada en el complejo año de 1948, en el cual se intensificó la persecución a los campesinos liberales con el patrocinio del Estado y como consecuencia de los desórdenes provocados por el asesinato del líder Gaitán. La segunda guerra tiene lugar en Villarrica, en el año de 1956, periodo en el cual la dictadura militar de Rojas Pinilla declaraba ilegal al PC y se desarrollaban acciones armadas en esta región, que no se había logrado pacificar dentro de las dinámicas propuestas por el gobierno militar. La tercera y cuarta guerra tendrán lugar en un espacio de seis años (1962–1964)

en lo que se conoce como la “operación Marquetalia”, mucho más compleja de lo que la literatura y los medios reconocen y que se ubica en una región especial del departamento de Tolima, e incluye luchas de resistencia por parte de campesinos y colonos ante el acoso de fuerzas del estado, pájaros o terratenientes en un conflicto prolongado por el acceso y el trabajo de la tierra. En el marco del Frente Nacional, y ante el caos tanto militar como político, se da la génesis del movimiento guerrillero. Lo que serían inicialmente grupos de autodefensa con desarrollos económicos y sociales particulares –denominados por Álvaro Gómez como repúblicas independientes– se irían transformando paulatinamente en grupos armados de carácter insurgente y reivindicativo.

En ese contexto, se rastrea en especial la significación que tuvieron los nexos entre el PC y los campesinos. En ese marco van a nacer las FARC como un brazo armado del PC, muy dependiente de este, así como de sus postulados, siempre articulados a través de la figura de Jacobo Arenas. A lo largo de la segunda mitad de la década de 1960 se efectúa la muy difundida disputa sino-soviética que va a acarrear una crisis del orden ideológico y doctrinario del mundo comunista. Este debate tendría eco en Colombia y en las filas del PC, y por ende en las FARC, lo que hizo necesario aclarar posturas.

En medio de este contexto, las FARC tendrían un momento de crisis que se puede ubicar entre 1966 y 1970. Pocos combates, desaciertos tácticos y una suerte de estancamiento caracterizan la guerrilla de estos años. Será solo hasta la realización de la VI Conferencia, en 1978, que se podrá evidenciar un cambio sustancial en las dinámicas internas tanto políticas, como militares de esta organización. Esta conferencia resultó clave para los cambios que necesitaba la guerrilla. A partir de este momento, se disciplinó más

y se organizó y estructuró de una forma más adecuada. Adicional a ello, las FARC fueron trabajando de la mano del PC en múltiples localidades del territorio colombiano. Esto no resultó nada fácil, ya que la dirección del partido y la dirección de la guerrilla no lograban armonizar a cabalidad sus estrategias políticas. Por último, el autor hace referencia a las relaciones establecidas entre la guerrilla y la población civil a lo largo de este primer periodo. De esta forma, en regiones apartadas del país, muchas veces caracterizadas por ser zonas de colonización reciente, la ausencia de Estado era una realidad palpable. En ese orden de ideas, las FARC se establecen y ponen en marcha un marco organizativo que entra a suplir algunas de esas responsabilidades del estado y permiten un mejor orden social. Así, esta guerrilla buscó, en muchas de esas zonas, mejorar las condiciones de los trabajadores campesinos. Este trabajo se hizo igualmente en consonancia con las zonas en donde el PC podía tener alguna influencia política.

Para el segundo periodo trabajado por el autor, se destaca el rol que jugó la VI Conferencia de las FARC, como se ha señalado previamente, y el salto, por lo menos dentro de la concepción de la guerrilla, de lo defensivo hacia lo ofensivo. Es allí donde se comienza a rastrear por primera vez un verdadero plan estratégico. Eventos posteriores a la conferencia, pero de alto significado, se pueden hallar en la revolución de los hermanos Ortega en Nicaragua, en 1979. Esta revolución, al igual que la de castro en Cuba en 1959, da un nuevo aliento a la lucha revolucionaria latinoamericana, destacando el caso de las guerrillas centroamericanas. Estas dinámicas irán acompañadas de lo que el autor denomina el boom de las guerrillas urbanas, que para el caso de Colombia se ven representadas en el caso del M-19. Las FARC entran, de esta manera,

a los 80 de una forma relativamente renovada y con perspectivas político–militares novedosas. En ese marco, llega la propuesta de paz del presidente Betancur, al cual las FARC se apuntan junto a otros grupos guerrilleros, como el M-19 y el ELN. Lo que es interesante de ver es el aspecto político con el que las FARC ven el proceso al apreciarlo más como una plataforma política inscrita en la máxima de todas las formas de lucha que como un verdadero proceso de desarme y desmovilización. En ese contexto, se abre la disidencia conocida como el frente Ricardo Franco, que ante la idea de la negociación se declara en rebeldía frente a las directivas de la guerrilla y el proceso puesto en marcha con el gobierno.

En este estadio, se plantea una vez más la cuestión recurrente a través del libro y es la de las relaciones establecidas entre el PC y la guerrilla de las FARC. La pregunta de base que se plantea el autor es si existe una coincidencia entre el plan militar para la toma del poder por parte de las FARC y los planes políticos del PC. En efecto, las relaciones entre estas dos organizaciones a lo largo de la década de los 80 fueron de alguna forma tensas dado que el PC pensaba que la guerrilla de las FARC se aprovechaba y usaba al partido a través de sus bases sociales diseminadas en diversas esquinas de la geografía nacional. De hecho, el mismo PC llegó a repudiar en algún momento las acciones de la guerrilla en aquellas zonas donde el partido era fuerte como consecuencia del rechazo de la población a las acciones violentas y la asociación directa que la población civil de la guerrilla con el PC. A esta dinámica se suma la posterior creación de la Unión Patriótica (UP), considerada a finales de los 80 brazo y plataforma política de las FARC. Podemos afirmar, de acuerdo con el autor, que las relaciones entre las FARC y la UP no fueron tan regulares y constantes como se podría esperar. Si bien este partido

nace de la plataforma política de las FARC, el inicio del exterminio que comienza a operar hacia sus integrantes hace que sus dirigentes tomen la alternativa de distanciarse de la guerrilla. Esto con el fin de dejar de ser el blanco indefenso de los escuadrones de la muerte y grupos paramilitares que los identificaban como sus agentes. En medio de un ambiente muy complejo del aniquilamiento de los militantes de la UP y el distanciamiento cada vez mayor con el PC, las FARC llegan a 1990, año de la séptima papeleta, de la unificación alemana y la reciente desmovilización de importantes guerrillas tales como las del M-19. Sin embargo, a pesar de los acercamientos entre el gobierno Gaviria y las FARC, las condiciones para la participación de esta última en la redacción de la nueva carta magna no estaban dadas. El asalto a Casa Verde, en diciembre de ese año, terminó por cerrar la puerta de un posible diálogo.

En términos militares, lo primero que se debe destacar de la década de los 80 es un crecimiento exponencial y significativo de la guerrilla tanto en hombres en combate, como en el número de armas. Esto se hizo especialmente cierto en los años de la tregua decretada con el gobierno Betancur y continuada los primeros meses de la administración Barco. El profesor Aguilera señala igualmente que al tiempo de este crecimiento se fue dando en las filas de la guerrilla una suerte de anquilosamiento del orden militar ante la falta de combates y acciones armadas. Es decir, que las filas se “sedentarizaron”, ya no querían combatir, y se “campamentizaron”. Los dirigentes de la guerrilla hicieron balances y evaluaciones internas que buscaron remediar esta situación. Posterior a esta situación, se presentó la aproximación de la guerrilla al negocio del tráfico de cocaína en una época de esplendor de los carteles en Colombia. Esto comenzó a generar importantes recursos a la

organización, especialmente en lo que refiere a los frentes instalados en las zonas de producción de hoja de coca. Lo cierto es que para finales de la década de los 80, la guerrilla intensificó los combates, los secuestros y los ataques a las poblaciones, al mismo tiempo que copaban cada vez más territorios. Era sin duda alguna la nueva fórmula de las FARC para presionar al gobierno de turno en la idea de ir a la mesa de negociación.

En lo que refiere a las relaciones con la población civil durante este periodo, nos presenta el autor cuatro acciones claras que permiten dibujar un nuevo panorama. En primer lugar está el control militar y en algunas ocasiones político de zonas de producción cocalera y de los campesinos que allí vivían, manteniendo un control riguroso y no siempre aceptado sobre dichas poblaciones. En segundo lugar, las FARC se apoyaron en las estructuras de la UP para incentivar el activismo electoral a través de maniobras forzadas, en muchos casos, para lograr el control político de importantes zonas del país. En tercer lugar está la expansión de la guerrilla, evidenciada a través de la creación de nuevos frentes guerrilleros. Por último está el complejo renglón de las relaciones entre las poblaciones indígenas y la guerrilla. Sobre esto, el autor insiste en varios apartes que estas relaciones nunca fueron fluidas y que siempre existió un ejercicio de resistencia ante la penetración de la guerrilla a las estructuras y modos de vida indígena.

El impacto de la VIII Conferencia de las FARC, celebrada en 1993, le da un nuevo impulso a la guerrilla. Atrás quedaron las ideas de negociación o participación política, como la de la UP, y se buscaba darle un nuevo aliento a la organización. Se quería, a partir de ese momento, consolidar a la guerrilla como un verdadero ejército que buscaba cumplir el plan estratégico y dar el paso de la

guerra de guerrillas a la guerra de posiciones. Al mismo tiempo, las FARC se volcaron sobre el negocio del narcotráfico y solidificaron sus propias finanzas. A ello se le puede añadir un segundo renglón económico proveniente del secuestro y un tercer renglón de la extorsión. Es así como en la segunda mitad de la década de los 90, las FARC logran asentar contundentes golpes no solo a la población civil, sino también a las Fuerzas Armadas. Los diálogos establecidos con el presidente Pastrana fracasaron contundentemente debido al manejo de una doble agenda oculta por parte de la guerrilla y del gobierno. Ante el fracaso de los diálogos, se dio paso a una nueva escalada de violencia. Este será señalado por el autor como el momento de mayor auge de la guerrilla, dado que a partir de 2002 comenzará el declive de esta organización. Acciones de parte de las Fuerzas Armadas como el Plan Patriota I y II, así como el Plan Cabecillas representaron importantes golpes a las FARC. Gracias a esas acciones y al desarrollo de estrategias de inteligencia, se logró la liberación de secuestrados en acciones de renombre como el Plan Jaque. La crisis se agravó en el momento en que comenzaron a ser masivas las deserciones, las delaciones y las traiciones. Esto no demostraba más que el cambio significativo de la balanza de poderes militares y, a su vez, de las lógicas del conflicto.

En lo que concierne a las relaciones con la población civil, las FARC mantuvieron y ampliaron la dinámica desarrollada en la época inmediatamente anterior. En primer lugar, siguieron afianzando su presencia en zonas cocaleras e instrumentalizaron a los campesinos cultivadores de coca para sus intereses y en contra del gobierno. Adicional a ello, desplegaron una estrategia que el autor denomina de “poder dual” a través de la cual se pudieron desmoronar las bases institucionales de zonas apartadas del país

o inclusive de la zona de despeje con el fin de vincular poderes manipulados por la guerrilla misma. A todo esto se sumó una política agresiva a través de la cual manipulaban la política local representada en concejales, diputados, gobernadores y congresistas, especialmente de los departamentos del Putumayo y el Caquetá, pero también extendido a otras regiones del país, combinando las armas y las urnas. Toda esa serie de hechos, sumadas al secuestro y la puesta en práctica de las famosas “pescas milagrosas” solo logro gestar el repudio de la población que el 4 de febrero de 2008 salió a manifestar de forma masiva el repudio a la guerrilla y sus métodos que incluían desde el luego el secuestro, bastante expandido para esa época.

Los planteamientos del autor avanzan al final de la obra hacia los años más recientes de las FARC. Luego de un gran momento de auge, tanto militar como político y financiero, los años de la administración Uribe representaron sendos golpes para la organización. En términos estratégicos, fue necesario dar reversa y retomar viejas prácticas militares. De la muerte de Alfonso Cano a los acercamientos secretos con alias Timochenko, el autor nos va señalando el epílogo de una organización que tres años después de terminado el libro firmará la paz con el presidente Juan Manuel Santos. La gran apuesta y el reto que desarrolla el autor a lo largo de toda la obra es encontrar los nexos, desde una perspectiva histórica, entre la guerrilla y la población civil. En una mirada teórica, intenta encontrar momentos de crisis y de auge a su vez en las diferentes etapas de desarrollo de la organización.

Es sin duda alguna un libro que se hace necesario leer, pues Aguilera es tal vez uno de los más agudos investigadores de esta guerrilla convirtiéndose en un referente junto a otros autores,

como Carlos Medina, quienes se han propuesto explorar de forma rigurosa los elementos históricos más significativos de las FARC. Conocer esta historia a profundidad y dentro del ameno relato de Aguilera le permite comprender al lector muchas de las claves actuales en un momento de transición significativa para el país. El lector podrá hallarse inmerso en la historia de las FARC, pero a su vez se hallará dentro de los hitos más significativos de la historia contemporánea colombiana.



NORMAS PARA  
LA PRESENTACIÓN  
DE ARTÍCULOS

---

RULES FOR SUBMISSION  
OF ARTICLES

NORMAS PARA A  
APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

## GENERALES

---

La remisión electrónica del aporte académico a la *Revista* deberá enviarse en formato de Documento Word 2003-2010. Asimismo, el texto tendrá las siguientes especificaciones generales:

TIPO DE LETRA		Times New Roman
TAMAÑO DE LETRA	Títulos, cuerpo, referencias	12
	Citas extensas y pies de páginas	10
INTERLINEADO	Resto del documento	1.5
	Citas extensas	Sencillo
ESPACIADO ANTERIOR Y POSTERIOR		0
MÁRGENES	Superior	3 cm
	Derecho	
	Izquierdo	
	Inferior	2 cm
TAMAÑO DE LA PÁGINA		Carta (21,59 x 27,94 cm)
SANGRÍA		Primera línea (1,25 cm)
ORIENTACIÓN DE LA HOJA		Vertical

Las páginas no deben contener ningún tipo de logo y deberán ir numeradas en la parte inferior derecha. La extensión de los artículos estará entre 7.000 y 10.000 palabras en total, incluyendo los títulos, los resúmenes<sup>1</sup>, las palabras claves<sup>2</sup>, las referencias bibliográficas y los pies de página<sup>3</sup>.

Para la numeración y división de los contenidos del artículo se empleará el formato guiado por números romanos, en primera instancia; posteriormente las letras en mayúscula, seguidamente número romanos en minúscula y por último letras en minúsculas. No se enumeran la introducción, resumen, palabras claves, conclusiones ni referencias bibliográficas.

Las tablas, gráficos e imágenes que se incluyan deberán tener un pie que identifique su origen y su contenido. En la parte superior deberán tener su referencia, número (por cada tipo de elemento) y título o nombre.

Las citaciones y referencias bibliográficas se presentan con apego a las especificaciones del estilo APA – sexta edición<sup>4</sup>.

Las referencias bibliográficas se presentarán completas y al final del texto, en orden alfabético a partir del apellido de los autores, con todos los datos de las obras citadas. Solo se podrá hacer alusión a los textos empleados o utilizados en el cuerpo del artículo. Obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente. Cada referencia tiene el formato de párrafo francés. El acápite Referencias bibliográficas irá en mayúscula sostenida, centrada y en negrilla. Cada obra deberá ir separada por un espacio y sin ningún tipo de viñeta o número.

En un archivo aparte respecto al artículo, cada autor deberá incluir sus datos: títulos académicos, lugar de trabajo o estudio actual, grupo de investigación al que pertenecen y correo electrónico. En ese archivo, además, incluirá la información de procedencia del artículo y el tipo del mismo, es decir, la información del proyecto del que hace parte, tal como el nombre del mismo, la institución financiadora y el código respectivo de la investigación dentro de dicha institución. Se podrá emplear el formato diseñado por la revista para esos fines.

Las normas restantes y específicas de presentación de los aportes académicos estarán incluidas en la página web de la Revista, en los tres (3) idiomas de presentación de los artículos, es decir, castellano, inglés y portugués.

---

1 El resumen del artículo en el idioma original del texto, con una extensión máxima de 200 palabras.

2 Se incluirán un máximo de cinco palabras clave (conceptos) sobre el contenido del artículo. Se recomienda que dichas palabras sean revisadas y jerarquizadas de más general a particular.

3 En cuanto a los otros tipos de publicaciones, salvo Editorial y Traducciones, deberán tener una extensión máxima de 2.000 palabras.

4 American Psychological Association. (2009). *Publication manual of the American Psychological Association*. (6th ed.) Washington, DC: American Psychological Association.

## GENERAL RULES

---

The electronic submission of an academic contribution to the Journal must be sent in a 2003 – 2010 Word document format. The text will also have the following general specifications:

FONT		Times New Roman
FONT SIZE	Titles, body text, references	12
	Block quotations and footnotes	10
LINE SPACING	Remainder of the document	1.5
	Block quotations	Single spacing
SPACING BEFORE AND AFTER PARAGRAPHS		0
PAGE MARGINS	Top	3 cm
	Right	
	Left	
	Bottom	2 cm
PAGE SIZE		Letter (21.59 × 27.94 cm)
INDENTATION		First line (1.25 cm)
PAGE ORIENTATION		Portrait

Pages must not contain any kind of logo, and should be numbered in the bottom right. The extension of the articles will range between 7,000 and 10,000 words in length, including titles, abstracts<sup>1</sup>, keywords<sup>2</sup>, references and footnotes<sup>3</sup>.

As for the division and numbering of the contents of the article, roman numerals are used for the main sections; then capital letters, then lowercase roman numerals and finally lowercase letters. Introduction, Summary, Keywords, Conclusions and List of references are not numbered.

All tables, graphics and images included in the article should have, at its bottom, a legend identifying its origin and content. At the top of each one, they should be numbered and titled.

Quotations and bibliographic references must comply style requirements of the APA Publication Manual (sixth ed.)<sup>4</sup>.

Bibliographical references are presented complete and at the end of the text, in alphabetical order of the surnames of the authors, with all data in the works cited. They are only able to refer to the texts employed or used in the body of the article. The works by the same author are arranged chronologically. Each reference is formatted in French paragraph. The heading References in the section will have bold and centered, sustained capital letters. Each entry must be separated by a space and without any vignette or number.

In a separate file, the same characteristics as in the article, each author should submit their data: academic degrees, current place of work or study, the research group to which they belong, and email address. The author will also include information on provenance of the article and the type thereof, i.e. project information of which is a part, as the name thereof, the financing institution and the respective code of research within the institution. Authors may use the format designed by the Journal for those purposes.

The other specific rules for presentation of articles will be found on the website of the Journal, in the three (03) languages for submitting articles, i.e., Spanish, English and Portuguese.

---

1 That is to say, a short summary of the article, in its original language, with a maximum of 200 words.

2 A maximum of five keywords (concepts) on the content of the article should be included. Please rank these words from the more general to the more particular.

3 As for other types of texts, except the editorial section and translations, these must be no longer than 2,000 words.

4 American Psychological Association (2009), *Publication Manual of the American Psychological Association* (sixth ed.), Washington, D.C.: American Psychological Association.

## NORMAS GERAIS

---

A remessa eletrônica da contribuição acadêmica para a Revista deve ser enviado em formato de documento do Word 2003-2010. Também o texto terá a seguintes especificações gerais.

FONTE		Times New Roman
TAMANHO DA FONTE	Títulos, corpo e referências	12
	Citações extensas e rodapés de página	10
ESPAÇAMENTO ENTRE LINHAS	O resto do documento	1.5
	Extensas citações	Simple
ESPACIADO ANTERIOR Y POSTERIOR		0
MARGENS	Início	3 cm
	Direito	
	Esquerdo	
	Baixa	2 cm
O TAMANHO DA PÁGINA		Carta (21,59 x 27,94 cm)
SANGRÍA		Primera Línea (1,25 cm)
ORIENTAÇÃO DA FOLHA		Vertical

As páginas não devem conter qualquer tipo de logo e eles devem ser numerados no canto inferior direito. A extensão dos artigos será entre 7.000 e 10.000 palavras no total, incluindo títulos, resumos<sup>1</sup>, palavras-chave<sup>2</sup>, referências e rodapés<sup>3</sup>.

Para a numeração e divisão do conteúdo do artigo será usado um formato guiado por números romanos, em primeira instância; posteriormente letras maiúsculas, e em seguida, numerais romanos em minúsculas e, finalmente, letras em minúsculas, *No se enumeran la introducción, resumen, palabras claves, conclusiones ni referencias bibliográficas.*

As tabelas, gráficos e imagens devem ter um rodapé que identifica sua origem e seu conteúdo. Na parte superior deve ter o seu referencia, número (para cada tipo de item) e o título ou nome.

As citações e referências são apresentadas de acordo com as especificações do estilo APA, sexta versão<sup>4</sup>.

As referências serão apresentadas completas no final do texto, em ordem alfabética do nome dos autores, com detalhes das obras citadas. Ele apenas aludem aos textos usados no corpo do artigo. As obras do mesmo autor são ordenadas cronologicamente. Cada referência tem a formatação de parágrafo francês. As referências seção terá maiúsculas, será centralizada e em negritas. Cada trabalho deve ser separado por um espaço e sem qualquer tipo de marcador ou número.

Em um arquivo separado, de características iguais ao artigo, cada autor deve incluir seus dados: títulos acadêmicos, atual local de trabalho ou estudo, grupo de investigação a que pertence e o seu endereço de e-mail. Nesse arquivo incluirá também informação sobre a origem do artigo e o tipo do mesmo, ou seja, as informações de projeto do que faz parte, como o nome do mesmo, a instituição financeira e o respectivo código de investigação dentro da instituição. *Você pode usar o formato concebido pela revista para esses fins.*

As regras específicas restantes e apresentação das contribuições acadêmicas será incluída no site da Revista, nas três línguas de apresentação de artigos, ou seja, castelhano, inglês e português.

---

1 O resumo do artigo na língua original do texto, deve ter um comprimento máximo de 200 palavras.

2 Irá incluir um máximo de cinco palavras-chave (conceitos) sobre o conteúdo do artigo. Recomenda-se que estas palavras ser revistas e hierarquizadas do mais geral ao mais particular.

3 Para os outros tipos de publicações, com exceção do editorial e as traduções, terão uma extensão máximo de 2.000 palavras.

4 American Psychological Association (2009), *Publication Manual of the American Psychological Association* (6th ed.) Washington, DC: American Psychological Association.



---

*Razón Crítica*, 4, se terminó de editar en el 2018,  
en Bogotá, D. C., Colombia.

---