



Recomendación: 26/2009

Expedientes: CDHDF/I/122/CUAUH/08/D4516
y CDHDF/I/122/AO/08/D5344

Personas peticionarias: CDHDF y P1 y P2.

Persona agraviada: A1, P1, P2 y otros.

Autoridad responsable: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Caso: Violaciones a derechos humanos detectadas a partir de la investigación realizada en cuanto a la participación de elementos de la Policía Judicial en casos de secuestros, a partir del caso de la “Banda de la Flor”.

Derechos humanos violados: Incumplimiento del deber de garantía (prevención) y el derecho a una adecuada procuración de justicia respecto de los derechos a la vida, libertad y seguridad personales e integridad personal; y derechos de las víctimas.

**Lic. Marcelo Ebrard Casaubón,
Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

**Dr. Miguel Angel Mancera Espinosa,
Procurador General de Justicia del Distrito Federal.**

Distinguidos Jefe de Gobierno y Procurador:

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 29 de septiembre de 2009, visto el estado que guarda el expediente de queja citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por el suscrito, con fundamento en los artículos 3, 17 fracciones I, II y IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 46, 47 y 52 de la Ley de esta Comisión, y 136, 137 y 138 de su Reglamento Interno.

Esta Recomendación se dirige al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto en los artículos 122, Base Segunda, Fracción II, incisos a), e) y f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 52, 67, 87 fracciones III y XX, 104 y 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 2, 10 fracción VII, 12 párrafo segundo, 37 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; artículo 16 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, se dirige al Procurador General de Justicia del Distrito Federal como titular de esa dependencia, de conformidad con los artículos 21 constitucional, 15, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 2, fracciones I, II y III, 8 y 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); y 29, fracción I de su Reglamento Interno.

De conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó a las y los peticionarios relacionados con la presente Recomendación, que por ley sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 139 del citado Reglamento, se procede a dar cumplimiento a los rubros siguientes:

I. Relatoría de los hechos.

1. Esta Comisión inició de oficio una queja —a la que correspondió el registro CDHDF/I/122/CUAUH/08/D4974— en razón de que tuvo conocimiento a través de notas periodísticas¹ que algunos elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal presuntamente habían participado en los secuestros y asesinatos cometidos por la llamada “Banda de la Flor”.

2. Posteriormente se recibió una queja formulada por los peticionarios P1 y P2 en razón de la investigación ministerial respecto de la privación de la

¹ El día 4 de agosto de 2008 los periódicos “El Universal”, “Universal Gráfico”, “Reforma” y “Excelsior” publicaron la noticia del secuestro y homicidio de un joven; en dichas notas periodísticas se señala —entre otras cosas— la siguiente información: Un policía judicial y otro federal podrían formar parte de la banda de secuestradores conocida como la flor, a quienes se les atribuye el plagio y homicidio de un joven. Luego del hallazgo del cuerpo de este joven, agentes de la Policía Judicial capturaron a Marco Antonio Moreno Jiménez y a José Luis Romero Ángel, Policía Federal y Judicial del D.F., respectivamente, a quienes se les vincula con esta banda.

libertad y el homicidio de su hijo A1, presuntamente atribuibles también la denominada “Banda de la Flor”.

3. Estas quejas fueron tramitadas en forma conjunta y durante su integración se recabó información adicional correspondiente a otros expedientes relacionados con las misma problemática —participación de elementos de la Policía Judicial en organizaciones delictivas dedicadas al secuestro y la falta de garantías legales para combatir esta situación—, con lo cual se conformó la investigación del presente expediente.

II. Competencia de la CDHDF para realizar y concluir la investigación.

4. En términos del artículo 2 de la Ley de esta Comisión, dentro del Distrito Federal, este Organismo tiene como finalidad esencial la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos locales, nacionales e internacionales. Dentro de tales derechos se encuentran, entre otros, el derecho a una adecuada procuración de justicia respecto de los derechos a la vida, libertad y seguridad personales e integridad personal; y los derechos de las víctimas.

5. Asimismo, el artículo 3 de la citada Ley le confiere a este Organismo competencia para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

6. Finalmente, el artículo 24 de la Ley de esta Comisión concede a los Visitadores Generales la facultad de investigar oficiosamente —es decir, sin que medie queja de parte agraviada— hechos del conocimiento público que sean materia de su competencia.

7. En virtud de lo anterior y conforme a los párrafos que anteceden, esta Comisión es competente para conocer los hechos materia la queja, entre ellos, los referentes a la privación de la vida, de la libertad personal y las afectaciones a la integridad personal cometidos por elementos de las corporaciones policíacas de esta Ciudad, en cuanto a las obligaciones —que corresponden a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), en este caso específico— de respetar y garantizar los derechos humanos, respecto de: *i*) la falta de garantías de prevención para evitar que elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal formen parte de las organizaciones delictivas dedicadas al secuestro; y *ii*) la necesidad de continuar con una investigación

exhaustiva respecto de todos los integrantes de las organizaciones delictivas vinculadas con los secuestros y asesinatos de las víctimas del presente caso, en particular aquellos que forman o formaron parte de alguna institución dedicada a la seguridad pública o a la procuración de justicia.

8. Es importante mencionar que a esta Comisión no le compete pronunciarse sobre la inocencia o culpabilidad de persona alguna, o establecer responsabilidades individuales de índole penal o administrativa a las personas o servidores públicos involucrados en el caso concreto, ya que ello corresponde a la PGJDF o al Órgano de Control Interno de la misma Procuraduría o al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según sea el caso. Por ello, el pronunciamiento que se hace en este documento se refiere exclusivamente a la responsabilidad del Estado por las violaciones de derechos humanos —no así los delitos— cometidas por servidores públicos.

III. Procedimiento de investigación de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y relación de las evidencias recabadas².

9. Analizados los hechos y establecida la competencia de esta Comisión para conocerlos, la investigación realizada por este Organismo se orientó en torno a las siguientes hipótesis:

- a. La presunción de que las autoridades del Distrito Federal no han adoptado mecanismos eficaces para prevenir, investigar y sancionar la participación de elementos de las fuerzas policíacas de la Ciudad de

² Previo a desarrollar las acciones de investigación realizadas por este Organismo, se aclara que derivado de la propia naturaleza del caso —por estar relacionado con una investigación en trámite respecto de secuestros cometidos en el ámbito de la delincuencia organizada, en la que presuntamente están involucrados servidores públicos—, en el cuerpo de la presente Recomendación no se hará señalamiento expreso alguno respecto a: *i)* algún detalle o deficiencia específica detectada por esta Comisión relacionada con las investigaciones que al respecto realiza la Procuraduría capitalina; y *ii)* alguna carencia estructural de esa institución para la atención de la problemática de la investigación de secuestros. Todo lo relacionado con esa información que sea necesario referir para los fines de esta Recomendación se agregará a un ANEXO CONFIDENCIAL que será entregado únicamente a los destinatarios de la presente Recomendación.

Lo anterior, a fin de no entorpecer las investigaciones que realiza esa Procuraduría, no proporcionar una ventaja indebida a las personas que participan en este tipo de delitos y garantizar el derecho de las víctimas a una adecuada procuración de justicia.

Por otra parte, por lo que hace a la normatividad y los criterios interpretativos resaltados a lo largo de este documento, el resaltado es nuestro.

México, en particular de la Policía Judicial en secuestros y homicidios —cometidos con motivo del secuestro—.

- b. La presunción de que debido a la falta de una política eficaz, completa y exhaustiva de investigación y procuración de justicia —más allá de la norma penal sancionadora—, un alto número de secuestros en la Ciudad de México quedan en la impunidad.
- c. La presunción de que en la Ciudad de México no existen los mecanismos adecuados y suficientes para la protección a las víctimas, testigos y sus familias involucradas en casos relacionados del delito de secuestro, especialmente cuando éstos son cometidos por organizaciones delictivas.

10. Con el fin de documentar debidamente el expediente de queja, esta Comisión llevó a cabo distintas acciones, las cuales se detallan a continuación:

a) En diversas ocasiones se acudió a Fiscalía Especial de Investigación para Secuestros (FEIS)³ a consultar los expedientes de las averiguaciones previas relacionadas con los secuestros y homicidios atribuibles a la “Banda de la Flor”, así como las demás indagatorias relacionadas con ésta.

Asimismo, se consultó el expediente relativo a la causa penal iniciada en contra de 7 personas presuntamente integrantes de la “Banda de la Flor”.

En vista de que el contenido de esos expedientes es de carácter confidencial por la gravedad de los hechos que refieren y porque actualmente sigue en trámite un desglose de uno de ellos, no se detallará el contenido de los mismos. Sólo se hará referencia a algunas de sus constancias en los apartados conducentes del presente documento.

b) Se realizaron diversas solicitudes de informe⁴ dirigidas a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal⁵, a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)⁶ y a diversas áreas de la Procuraduría capitalina⁷.

³ Al inicio de esta investigación dicha Fiscalía era denominada Fiscalía para la Seguridad de las Personas y las Instituciones, pero con la publicación, el 22 de noviembre de 2008, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del Acuerdo A/012/2008, esta fue nombrada FEIS.

⁴ Por economía procesal el contenido de las respuestas a dichas solicitudes de información se detallarán en los apartados correspondientes de la presente recomendación.

⁵ Mediante los oficios 1-15822-08, 1-17046-08 y 1-21301-09 del 3 y 24 de septiembre de 2008 y el 21 de septiembre de 2009, respectivamente.

⁶ A través de la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos, mediante los oficios 1-15818-08, 1-17045-08 y 1-21305-09 del 4 y 24 de septiembre de 2008 y el 21 de septiembre de 2009, respectivamente.

En el caso de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, relacionado a las políticas públicas implementadas por el Gobierno del Distrito Federal en materia de prevención y combate al secuestro.

En cuanto a la SSPDF, sobre las políticas públicas implementadas por esa Secretaría en la misma materia y en particular respecto de las políticas y acciones de prevención que se realizaban para evitar que elementos de esa dependencia —en particular, agentes o exagentes de los cuerpos policíacos— incurrieran en conductas delictivas, específicamente en secuestros, secuestros express y/o algún otro delito conexo.

Por lo que hace a la PGJDF, debido a su rol primordial en los hechos materia de esta investigación, a ésta se le formularon diversas solicitudes relativas a:

i) Las políticas públicas y acciones de prevención e investigación que se realizaban respecto de los delitos de secuestro, secuestro express y/o algún otro delito conexo; en concreto, las medidas tomadas para evitar que elementos de esa dependencia —en particular, agentes o exagentes de la Policía Judicial— incurrieran en conductas delictivas, específicamente las señaladas.

ii) Las políticas implementadas con los agentes de la Policía Judicial de esa Procuraduría, a fin de lograr una efectiva prevención de su participación en secuestros, secuestros express y/o algún otro delito conexo.

iii) Los procedimientos o lineamientos específicos, o algún protocolo o documento por escrito, para la tramitación de indagatorias en las que los probables responsables formaran o hubieran formado parte de alguna corporación policíaca o de los sistemas de procuración e impartición de justicia (ya sea del Distrito Federal, de la Federación o de otra entidad federativa).

iv) Datos estadísticos respecto de la incidencia del delito de secuestro en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2006 y el 31 de agosto de 2008.

⁷ Todas a través de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos y la Dirección General de Derechos Humanos, mediante los oficios 1-15602-08, 1-15614-08 y 1-15598-08, del 2 de septiembre de 2008 y 1-16515-088, 1-17048-08, 1-18138-08, 1-24245-08, 1-10899-09 y 1-21287-09 del 15, 24 de septiembre, 8 de octubre de 2008, 23 de enero de 2009, 15 de marzo de 2009 y 21 de septiembre de 2009, respectivamente.

v) El modelo específico que se implementa para la atención y protección de las víctimas y testigos de secuestros, secuestros express, algún otro delito conexo y los delitos relacionados con la delincuencia organizada.

vi) Las acciones de investigación específicas que se estaban realizando respecto de algunos integrantes de las organizaciones delictivas que participaron en los hechos materia de la presente queja que pertenecían o pertenecieron a alguna corporación policíaca.

c) Se entrevistó al personal ministerial y de Policía Judicial a cargo de las investigaciones, y a los peticionarios P1 y P2, padres de A1, una de las víctimas mortales de los hechos.

d) Se recabaron las notas periodísticas respecto del presente caso⁸.

IV. Fundamentación y motivación.

a) La obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos a la luz del principio de la “debida diligencia”.

11. Diversos instrumentos internacionales establecen la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, así como de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. De ahí que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en esos instrumentos, que pueda ser atribuido a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, compromete la responsabilidad del Estado.

12. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que:

Los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona⁹. Esas obligaciones del Estado proyectan sus

⁸ En este sentido vale la pena destacar que en la jurisprudencia internacional se ha dado valor especial a las notas periodísticas cuando éstas reproducen hechos del dominio público en un momento determinado o las declaraciones de funcionarios públicos como se hará en la presente Recomendación. Al respecto ver Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 146 y Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, párrs. 62 a 64.

⁹ Cfr. Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 140.

efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales¹⁰.

13. La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos es el resultado de su “efecto horizontal”¹¹ y tiene, a la inversa de lo que sucede con la obligación de respeto, un carácter positivo. Efectivamente, garantizar implica el deber del Estado de adoptar todas las medidas necesarias que de acuerdo a las circunstancias resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia de terceros. Por consiguiente —y paralelamente con su deber de respeto—, esta obligación impone al Estado el deber de proteger al individuo de los actos de particulares y de agentes estatales que obstaculicen el ejercicio de sus derechos, lo cual se traduce en un impedir o sancionar.

14. En este orden de ideas, también de conformidad con la Corte IDH:

...los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones a los derechos humanos, **así como el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra ellos...**

[En razón de lo anterior], los Estados deben **adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a los derechos humanos;** establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida y la libertad por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna. **De manera especial los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso legítimo de la fuerza, respeten los derechos humanos de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.**¹²

15. Asimismo, la Corte IDH ha observado que en virtud del principio del “efecto útil”, las disposiciones de derecho interno que sirvan para este fin deben ser efectivas, lo que significa que el Estado tiene el deber de adoptar

¹⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134, párr. 111.

¹¹ Cfr. Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 2ª edición, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pág. 77.

¹² Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166, párrs. 79 y 81.

todas las medidas necesarias para que lo estipulado en la Convención Americana sea realmente cumplido; además, debe actuar con una debida diligencia en esta labor¹³.

16. En este sentido, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, ya sea por tratarse de la obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado no por ese hecho en sí mismo, sino **“por una falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”**.¹⁴

17. Aunque cabe aclarar que para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención, no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. La Corte IDH ha establecido que:

...es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención. Además, también se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando éste no realice las actividades necesarias, de acuerdo con su derecho interno, para identificar y, en su caso, sancionar a los autores de las propias violaciones¹⁵.

18. En este sentido los Estados deben adoptar las medidas necesarias, no sólo a nivel legislativo, administrativo y judicial, mediante la emisión de normas penales y el establecimiento de un sistema de justicia para prevenir, suprimir y castigar la participación de los agentes del Estado en actos criminales, sino también para prevenir y proteger a los individuos de actos criminales de otros individuos e investigar efectivamente estas situaciones¹⁶.

b) Obligaciones de garantía del Estado en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

19. Como consecuencia de la obligación de garantía señalada con anterioridad, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y procurar, además, el restablecimiento,

¹³ Cfr. Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit. supra nota 11*, pág. 77.

¹⁴ Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia *supra nota 8*, párr. 172 y *Caso Godínez Cruz*. Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 182.

¹⁵ Corte IDH, *Caso Bulacio*, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, párr. 142.

¹⁶ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 120.

si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación a fin de evitar la impunidad¹⁷.

20. En este sentido, la Constitución Mexicana, en su artículo 21° —luego de los reformas que entraron en vigor el 19 de junio de 2008— establece lo siguiente:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

21. En síntesis, tanto del citado texto constitucional como de lo referido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se desprenden dos obligaciones específicas del Estado en materia de garantía de los derechos de la población: la seguridad pública¹⁸ y la procuración de justicia. Ello, en el marco del ejercicio de los derechos y libertades democráticas, así como el respeto a las personas y a sus bienes y pertenencias.

b1) La seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana

22. Derivado de lo anterior, la seguridad pública se debe enmarcar como garantía de los derechos de los individuos. Al respecto, a menudo se ha planteado que existe una contradicción entre la seguridad y los derechos humanos, entre los intereses sociales o colectivos y los intereses individuales. Tal contradicción no existe. Por el contrario, ambos conceptos —derechos humanos y seguridad pública— son complementarios e interdependientes. No podría existir una verdadera seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho, sin respeto a los derechos humanos.

¹⁷ Corte IDH, *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C No. 37, párr. 173.

¹⁸ La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 3°, dispone lo siguiente: “Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.” Por su parte, en la Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, en su párrafo 64, la Corte IDH define el orden público como un conjunto de condiciones que aseguran el funcionamiento normal de las instituciones públicas para garantizar ciertos principios y valores.

En semejante caso, la pretendida seguridad pública llevaría al Estado autoritario, quizás amparado en normas jurídicas secundarias, pero sin alguna legitimidad constitucional¹⁹.

23. En este orden de ideas, el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, señala que:

Las políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad pública son también un medio para hacer efectivos los derechos de las personas. En este sentido y desde una perspectiva democrática, de respeto a los derechos humanos, se hace referencia a la seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública, pues se considera que el concepto de seguridad pública está vinculado a una visión del Estado que se preocupa más por garantizar el orden por el orden mismo; en cambio, la seguridad ciudadana remite a sistemas en los que se promueven modelos policiales acordes con la participación de la población y la ciudadanía. Además, esta última no se limita solamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de todas las personas.

Por lo anterior y debido a que el reto actual de los gobiernos democráticos es controlar el crimen y la violencia desde un enfoque de protección, respeto y plena vigencia de los derechos humanos, en el Distrito Federal es necesario que se plantee el cambio de un modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana. A partir de esto, se debe atender al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil para encontrar y poner en práctica métodos y estrategias eficaces para reducir y prevenir la violencia.

Así pues, en este *Diagnóstico* se parte del rechazo al falso dilema entre protección de la seguridad y vigencia de los derechos humanos. Esto de acuerdo también con el criterio jurisprudencial de la SCJN²⁰: “el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la

¹⁹ OACNUDH México, *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México*, 2004, 2.2 Seguridad Pública, pág. 42.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros, 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada del 27 de marzo de 2000, acordó, con apoyo en su Acuerdo núm. 4/1996, de 24 de agosto de 1996, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis citada (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el núm. XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el núm. 35/2000. México, D. F., a 27 de marzo de 2000.

Constitución reconoce a los gobernados [...] los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías [...] Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones [...] Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas...”.²¹

24. Bajo la misma lógica, se ha desarrollado también —especialmente en el ámbito de la intervención humanitaria— la noción de seguridad humana, aplicable a la seguridad pública en cuanto ésta debe colocar a la persona y a los derechos humanos como eje central de su acción²².

25. Se ha definido la seguridad humana como la posibilidad de vivir adecuadamente mediante la satisfacción de las necesidades biológicas, la protección ante eventualidades, así como las certezas de que no será afectada la integridad física de las personas o sus bienes²³. En este sentido, el Estado tiene la obligación de brindar seguridad a la ciudadanía en un marco de respeto a sus derechos humanos y con mayor razón, adoptar las medidas necesarias para evitar que sus agentes —en particular aquéllos pertenecientes a los cuerpos de seguridad— sean quines atenten contra el derecho a la seguridad humana²⁴.

²¹ *Diagnóstico de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*, 2008, 21.2 Prevención del delito y seguridad pública: derecho a la integridad, libertad y seguridad personales, párr. 1747 a 1749.

²² Ver *Diagnóstico de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*, 2008, Capítulo 9. Seguridad humana: marco general.

²³ Clara Jusidman, “*Propuesta de un marco lógico para definir intervenciones sociales*”, documento para el Diplomado de Profesionalización a Organizaciones de la Sociedad Civil del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), 2004. Plantea que para la realización del desarrollo integral del ser humano, además de cubrir las necesidades fisiológicas (alimentación, salud, vestido, vivienda adecuada, acceso a los servicios, medioambiente sano, etc.), es necesario resolver necesidades psicoemocionales (como la aceptación, el reconocimiento, el afecto, el sentido de pertenencia e identidad, la libertad, la diversión, el sentido de logro y de realización personal, etc.), necesidades de seguridad y necesidades culturales. Además, basada en gran parte en la bibliografía anterior, en su *Informe Especial sobre Seguridad Humana en la Ciudad de México* la CDHDF señala que entiende como seguridad humana la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas.

²⁴ A este respecto, ver Corte IDH, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152, párr. 105.

26. Estrechamente relacionado con lo anterior, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal —que resulta aplicable a todos los cuerpos de policía de la ciudad; es decir, tanto a los elementos de la SSPDF, como a los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal— en su artículo 2 establece lo siguiente:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos...;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos...

b2) La procuración de justicia

27. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha especificado que el derecho a una adecuada procuración de justicia se basa en la premisa del acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos que constituyen la primera línea de defensa de los derechos básicos, conforme a los principios vinculantes de igualdad y no discriminación. Ello es acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz que cuente con las debidas garantías cuando se denuncian hechos delictivos, así como la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos hechos²⁵.

28. Por lo que hace a la materia de procuración de justicia, la Corte IDH ha señalado, respecto de las obligaciones de las instancias gubernamentales encargadas de tal función, que:

El deber de investigar es una obligación de medio, no de resultados. Ésta debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios. Esto último no se contrapone con el derecho que tienen las víctimas a ser escuchados durante el proceso de investigación y el trámite judicial, así como a participar ampliamente de los mismos.

²⁵ CIDH, *Informe Especial. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, párr. 23.

Dicha investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos.²⁶

29. En este sentido, el Estado está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por las leyes. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos por la normatividad²⁷.

30. A este respecto, la presente Recomendación atiende a dos de las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal de prevenir e investigar los delitos de secuestro —y en particular, en cuanto a la posible participación de agentes del Estado en los mismos—, en este caso como una problemática estructural de las instancias gubernamentales encargadas de la prevención y la investigación del delito; es decir, de la seguridad pública y la procuración de justicia.

b3) El delito de secuestro: la afectación al derecho a la vida, libertad y seguridad personales y a la integridad personal.

31. El delito de secuestro se ha convertido en México, en los últimos tiempos, en un problema que no solamente aqueja a miembros de ciertas élites socioeconómicas, sino que también alcanza otros sectores que no cubren ese perfil. Hoy en día cualquier ciudadano con un ingreso económico medianamente razonable se convierte en víctima potencial de quienes se valen del dolor que causa a familias enteras la pérdida de un ser querido, quienes llegan inclusive a vender sus propiedades o a adquirir deudas con tal de tenerlo de regreso lo más pronto posible²⁸. A esto debe sumarse

²⁶ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, supra nota 16, párr. 140.

²⁷ CIDH, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), Informe de Fondo, N° 54/01, 16 de abril de 2001, párr. 43.

²⁸ Santillán Ramírez, Iris Ramírez, *Estudio Comparativo del Tipo Penal de Secuestro en el Ámbito Nacional en Seminario: Introducción a la atención de víctimas de secuestro*, INACIPE, México, 2002 pág. 127. Aunque cabe destacar que estos no son los únicos daños que provoca este delito, ya que también sumerge a la sociedad en un clima de intranquilidad e inseguridad que de forma indirecta frena la inversión de capitales e inclusive llega a motivar la fuga de los mismos disminuyendo con ello la generación de empleos y propiciando la desestabilidad económica y social. Al respecto, ver Ledesma Arreola Apolinar, *Atención y Manejo de los Familiares Víctimas*

también el caso de las víctimas “colaterales” del secuestro, que sin tener una posición económica que conlleve la “extorsión” por parte de los secuestradores, sí son privadas de su libertad —y en muchas ocasiones, incluso de su vida—, con motivo de la comisión de estos delitos —tal es el caso de las personas que laboran como choferes o escoltas—²⁹.

32. Según informó la SSPDF a esta Comisión, del año 2006 al 2007 hubo una disminución del 16.6% en las denuncias por delitos relacionados con la privación ilegal de la libertad; sin embargo, del año 2007 al 2008 hubo un aumento del 19% respecto de la incidencia de esos delitos, lo que se traduce en un promedio diario de 1.1 denuncias³⁰.

33. En el año 2006 los elementos de la SSPDF remitieron 280 personas por delitos relacionados con la privación de la libertad, en 2007 fueron 257 personas. Hasta el 29 de febrero de 2008 habían remitido a 20 personas, registrando un aumento de 24.1% en proporción³¹.

34. Por su parte, durante la administración de Marcelo Ebrard como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diciembre de 2006 a abril de 2009, se han denunciado 298 secuestros.

35. Un informe de la Dirección de Estadística Criminal de la Procuraduría General de Justicia capitalina (PGJDF), publicado por el periódico *Excélsior*³², estableció que:

a) En ese periodo iniciaron 143 mil 377 averiguaciones previas por delitos de alto impacto. Esas denuncias corresponden a ilícitos como homicidio doloso, violación, secuestros, robos con violencia y lesiones dolosas por disparo de arma de fuego, entre otras. Sólo la cifra de denuncias por secuestro corresponde a 0.21 por ciento de los delitos de alto impacto, cometidos y denunciados en lo que va de la actual administración del Gobierno capitalino³³.

del Delito en Seminario: Introducción a la atención de víctimas de secuestro, INACIPE, México, 2002, pág.107.

²⁹ Es de destacarse la situación de particular vulnerabilidad en que éstas se encuentran, tal como se refiere en el apartado IV, d) siguiente.

³⁰ La región que más denuncias registró fue la IV, que abarca Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco (donde operaba “La Banda de la Flor”, seguida de la II, que abarca Iztapalapa, Tlahúac y Milpa Alta; esas regiones constituyen en 46.1% del total de las denuncias.

³¹ Ver oficio DGDD/1372/2008 del Director General de de Prevención del Delito de la SSPDF.

³² Ver, Periódico *Excélsior*, *En el DF, denuncian 298 secuestros en este Gobierno*, 27 de mayo de 2009.

³³ La privación ilegal de la libertad, en la modalidad de secuestro, tiene un comportamiento muy diverso comparando mes con mes, según las cifras del informe de la PGJDF. Durante el primer mes del actual gobierno capitalino, diciembre de 2006, se denunciaron 15 casos y para el mes

b) Durante la presente administración capitalina —durante el período del 1° de diciembre de 2007 a abril 2009— fueron privadas de la vida 17 personas durante su cautiverio y negociación de rescate. De ese total 12 son adultos, 8 hombres y 4 mujeres, mientras que 5 son menores de edad, 3 varones y 2 niñas³⁴. En el año 2008, dos menores de edad fueron asesinados, uno de ellos corresponde al caso referido en la nota periodística que originó la queja iniciada de oficio por esta Comisión, materia de la presente Recomendación. En el presente año van dos personas asesinadas en su secuestro.

c) De julio de 2008 a la fecha, la delegación Iztapalapa es la zona de la Ciudad de México con más secuestros denunciados con un total de 16 casos. Le siguen 14 averiguaciones en las cuales los afectados no lograron especificar el lugar donde se llevó a cabo el plagio; las delegaciones Coyoacán y Gustavo A. Madero ocuparon el tercer lugar con 9 casos cada una.

36. No obstante, las cifras anteriores son tan sólo una aproximación al fenómeno³⁵; según el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A.C. (ICESI), el 0.05% de los delitos que se cometen en el país son secuestros, tanto tradicionales como express, es decir 6,500 durante 2007 (denunciados y no denunciados ante las autoridades), lo que equivaldría a poco más de 17 secuestros al día en el país —esto si se le aplica el mismo porcentaje de cifra negra que al resto de la delincuencia, pero se estima que el secuestro, por ser un delito que atenta contra la vida e integridad de las personas, presenta una cifra negra mayor—³⁶.

siguiente, enero de 2007 hubo sólo tres casos de secuestro. Para febrero de 2007 la PGJDF recibió cuatro denuncias por este delito, pero para el mes siguiente la cifra se disparó a 19 averiguaciones previas, lo que significa un incremento de 375 por ciento. El índice de casos siguió con un sube y baja de mes a mes en ese año, hasta que en diciembre se alcanzó la cifra de 20 secuestros denunciados en la capital del país, la cifra más alta mensual por ese delito en lo que va de la administración. De esta forma, la suma de los 15 casos denunciados en diciembre de 2006, los 122 secuestros de 2007, los 139 del año pasado y los 22 casos reportados hasta abril del 2009, dan un total de 298 secuestros en la presente administración.

³⁴ Esta Comisión tuvo conocimiento que en agosto de 2009 fue privada de la vida otra persona durante un operativo para lograr su rescate luego de que fue secuestrada.

³⁵ Según datos de la empresa británica de seguros Hiscox, después de Colombia, México ocupa el segundo lugar en el mundo en este delito. Detrás aparecen otras naciones del continente como Brasil, Venezuela, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Argentina, Perú y, a continuación países de otras latitudes como Rusia, Filipinas, Nigeria, India y Sudáfrica. Hiscox calcula como "la estimación más realista" que se cometen entre "20.000 a 30.000 secuestros por año en el mundo". Quizás lo más desalentador es que 9 de cada 10 secuestros en el mundo se cometen en tan solo 10 países y, de éstos, las tres cuartas partes en Latinoamérica, convirtiéndola en la región de más alto riesgo. ICESI, *Secuestro: Tipos y cifras en México*. 2007.

³⁶ Al respecto, ha de destacarse que la información derivada de las encuestas evidencia que la victimización es un evento frecuente que involucra pérdidas, lesiones y traumas. Pone de relieve

37. Derivado de lo anterior, la incidencia de los delitos de secuestro en nuestra ciudad ha alcanzado niveles de alarma en la percepción de la población³⁷. Esto ha provocado que la ciudadanía salga masivamente a las calles a manifestar su inconformidad con el actuar de las autoridades que tienen como obligación brindar seguridad y procurar justicia³⁸.

38. De esto se desprende una segunda preocupación ciudadana respecto al delito de secuestro: los altos índices de impunidad que trae aparejado³⁹. En el caso de los secuestros, muchos agraviados no ven a la policía ni al sistema de justicia penal como una entidad útil a la cual recurrir después de sufrir el ilícito⁴⁰, lejos de ello, cada día se pone más de manifiesto el “amafiamiento” del Estado y la participación de agentes del Estado en las bandas delictivas dedicadas a cometer éste y otros delitos.

39. Íntimamente relacionado con lo anterior, ha de aclararse que se está ante un caso de “impunidad” cuando “hay la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables”. Por su parte, el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la misma propicia “la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”⁴¹.

40. En este sentido, la Procuraduría capitalina informó a esta Comisión que en el período del 1º de enero de 2006 al 31 de agosto de 2008 se

que los datos de la policía y particularmente de los tribunales subestiman el grado de la delincuencia. Estas encuestas proporcionan igualmente una forma útil de comparar el riesgo del acto ilícito entre países y con el paso del tiempo reducen problemas de definición que confunden las comparaciones basadas en códigos penales nacionales o suposiciones acerca de los métodos de registros de las policías. La Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y otras entidades, las emplean cada vez más, a menudo con mayor confianza que los datos manejados por la policía. Waller, Irvin, *Apoyo gubernamental a las víctimas del delito*, INACIPE, México, 2004, pp. 23 y 24.

³⁷ Ver periódico La Jornada, *El sistema de justicia en crisis*, 6 de agosto de 2008, pág. 24 bis; El Universal, *Viven pesadilla por ola de secuestros*, 14 de agosto de 2008, pag. 32; Times Online, *Murder in México: the police who are not better than the criminals*, 12 de septiembre de 2008, www.timesonline.co.uk/, entre otras.

³⁸ Como las manifestaciones denominadas “Marcha blanca” e “Iluminemos México” del 27 de junio de 2004 y el 30 de agosto de 2008.

³⁹ En la Encuesta Nacional en viviendas a 150 días de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad” difundida por la Organización “México Unido contra la Delincuencia” se señala que el 80% de los encuestados consideró que “poco o nada” se han cumplido los compromisos gubernamentales de “depurar las instituciones de seguridad pública” y “fortalecer los mecanismos para combatir el secuestro”, considerados ambos como los dos compromisos más importantes de las autoridades.

⁴⁰ Waller, Irvin, *op. cit., supra nota 36*, pp. 23 y 24.

⁴¹ Corte IDH, *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, *supra nota 17*, párr. 173.

iniciaron 305 averiguaciones previas por el delito de secuestro y 108 por el de secuestro express, de las cuales sólo se ejercitó acción penal en 68 averiguaciones previas por secuestro y 12 por secuestro express.⁴² Asimismo, en ese período se giraron 175 órdenes de aprehensión por estos delitos, de las cuales sólo 108 fueron cumplimentadas⁴³.

41. En resumen, el contexto que motiva la presente Recomendación es un incremento notable en los índices de secuestro en la Ciudad de México, la impunidad que existe respecto de este delito —que ocasiona una afectación directa a los derechos a la libertad, seguridad e integridad personales, y en ocasiones, a la vida— y la preocupación de la ciudadanía por este hecho.

b4) El “amafiamiento” del Estado.

42. La problemática del secuestro es una de las más complejas que existen en el ámbito de la seguridad humana y la procuración de justicia debido a que un gran número de estos delitos —como los que conforman la base fáctica de la presente Recomendación— son cometidos por organizaciones criminales⁴⁴. Ello implica que el análisis de la situación del secuestro en la Ciudad de México debe insertarse en el estudio de las relaciones que teje la delincuencia organizada con el poder público.

43. Los vínculos entre la delincuencia organizada y la corrupción en el sector público no son nuevos. Los grupos de delincuencia organizada han utilizado la corrupción en el sector público como instrumento para enfrentar a los Estados con impunidad y quebrantar el Estado de derecho, de forma más notoria en los últimos años.

44. La doctrina derivada de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Parlema)⁴⁵ entiende “el amafiamiento” del Estado como el hecho de agentes gubernamentales colaboren estrechamente con las organizaciones delictivas o incluso sean elementos estatales quienes conformen dichas estructuras criminales e incluyan en ellas a delincuentes comunes o a ex agentes del

⁴² Ver el informe rendido por la FSPI mediante el oficio 203/2353/08-09.

⁴³ Ver oficio 205.13796/2008 del Fiscal de Mandamientos Judiciales de la PGJDF.

⁴⁴ En relación con lo anterior, resulta importante señalar que por delincuencia organizada se entiende la participación de tres o más personas que acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma reiterada o permanente conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos [específicos, entre los que se encuentran el secuestro, la extorsión, el homicidio y el robo]. Ver artículo 2 fracción III de la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.

⁴⁵ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25. Fue ratificada por México el 4 de marzo de 2003.

Estado. Ello implica que el crimen organizado se beneficie del conocimiento y organización estatal para alcanzar sus fines delincuenciales⁴⁶.

45. En el caso concreto materia de esta Recomendación, la lucha contra la corrupción y el “amafiamiento” del Estado reviste particular importancia, puesto que en el mismo se ha evidenciado que en el tema del secuestro, la corrupción de algunas autoridades y funcionarios públicos no se ha limitado a la permisión frente a las actividades delictivas, sino a su participación directa en las mismas.

46. En este sentido, vale la pena destacar que la corrupción burocrática reduce las posibilidades de castigo de los delitos y, consecuentemente, su efectividad como freno y agente disuasivo. Así, “la infiltración del Estado por parte de la delincuencia organizada... tiene como objeto principal evadir los sistemas legales. En este contexto, la identificación de las fuentes y causas de la corrupción permiten a los países desarrollar un plan de prevención contra la expansión de la delincuencia organizada. Es así como el sistema judicial en su totalidad debe ejercer un control esencial sobre otras instituciones públicas.”⁴⁷

47. La Corte IDH se ha manifestado en varias ocasiones respecto de que los Estados responden por los actos de sus agentes, realizados al amparo de su carácter oficial, y por las omisiones de los mismos, aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno⁴⁸. De manera especial, los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten los derechos fundamentales de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

48. Esto significa que, aunque no se trate de una política institucional o una acción derivada de una instrucción gubernamental, si los agentes del Estado, en particular aquellos que pertenecen a los cuerpos de seguridad, cometen alguna acción u omisión que cause una vulneración a los derechos humanos de la población, el Estado es responsable de dicha violación, ya

⁴⁶ Ver González Ruiz, Samuel, Palma, César Antonio y Santiago Vasconcelos, José Luis, *Hacia una nueva dogmática de los delitos de autor colectivo en el Derecho Penal Internacional* y Buscaglia, Eduardo y otros, *Delincuencia Organizada y Derechos Humanos ¿cómo controlar el uso de de las técnicas modernas de investigación?*, ambos en *Reflexiones en Torno a la Delincuencia Organizada*, Buscaglia, Eduardo, Coordinador, INACIPE-ITAM, México, 2002.

⁴⁷ Cfr. Buscaglia, Eduardo y otros, *Delincuencia Organizada y Derechos Humanos ¿cómo controlar el uso de de las técnicas modernas de investigación?*, op. Cit, *supra nota 46*, pág. 123.

⁴⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*, *supra nota 24*, párr. 106.

sea porque no tomó las medidas necesarias para prevenirla o por no haber investigado seriamente o sancionado adecuadamente dichas conductas⁴⁹.

49. En virtud de lo anterior, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones a los derechos fundamentales, en particular el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra el mismo —es decir, impedir el “amafiamiento” del Estado—⁵⁰. Y, en caso de que dichas violaciones llegasen a ocurrir, investigar y sancionar a sus responsables por todos los medios a su alcance.

50. La materia de esta Recomendación es precisamente hacer un señalamiento a las autoridades de esta Ciudad respecto de: *i*) los recientes casos en los que está bajo valoración judicial —a través de los procesos penales correspondientes— el que elementos de los cuerpos de seguridad de la misma presuntamente se han integrado en las organizaciones criminales dedicadas —entre otras actividades delictivas— al secuestro⁵¹; y *ii*) la falta de medios de garantía suficientes para evitar hechos de tal naturaleza, para prevenir el “amafiamiento” del Estado.

c) Las autoridades directamente encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia en el caso de secuestros⁵²: la Procuraduría General de Justicia —a través de la Fiscalía Especial de Investigación para Secuestros⁵³— y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

51. Si bien en un sentido estricto los hechos materia de esta Recomendación, por lo que hace a la materia de procuración de justicia, se circunscriben —en el ámbito local— a la actuación de la Procuraduría capitalina, resulta indispensable que no se pierda de vista que el fondo de la

⁴⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*, supra nota 24, párr. 106.

⁵⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr.144 y *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párr. 64.

⁵¹ Ver, Periódico “Reforma”, *Brincan judiciales del robo al narco*, México, D.F., 10 de septiembre de 2009.

⁵² Ver el Anexo I de la presente Recomendación el análisis del marco jurídico aplicable al delito de secuestro.

⁵³ En la Ciudad de México la investigación y el ejercicio de la acción penal de los delitos de secuestro, secuestro express y delitos conexos correspondían —de conformidad con los Acuerdos A/03/99 y A/012/08 del Procurador capitalino— a la FEIS.

Al respecto, es necesario aclarar que a partir del Acuerdo A/012/08 se ordenó cambiar el nombre de la Fiscalía para la Seguridad de las Personas e Instituciones —FSPI— a Fiscalía Especializada para la Investigación de Secuestros —FEIS—. No obstante, a lo largo del presente documento, las nomenclaturas FSPI y FEIS se utilizarán indistintamente, derivado que fue durante la tramitación del mismo que se dio el cambio.

problemática —la prevención del delito de secuestro y el establecimiento de mecanismos para evitar el “amafiamiento” de los agentes (en activo o no) del Estado; en particular, los pertenecientes a los cuerpos policíacos—, incluye también a la SSPDF.

52. Si bien es cierto, en los casos materia de la presente Recomendación no se ha documentado la presunta participación de elementos de la SSPDF como integrantes de las bandas dedicadas al secuestro —motivo por el cual este documento no va dirigido al titular de esa dependencia— es importante que dicha Secretaría no deje de lado las observaciones hechas respecto de la necesidad de tomar medidas para evitar la participación de sus elementos en hechos delictivos.

53. Así, no sólo resulta relevante el hecho de que se investigue la participación de uno o varios elementos específicos de alguna corporación policíaca en los hechos delictivos, sino que se establezcan medidas de prevención para controlar de una forma más cuidadosa el flujo de información y las actividades que realizan agentes y exagentes de las corporaciones⁵⁴.

54. De ahí que cobren particular relevancia las modificaciones hechas al décimo párrafo del artículo 21 de la Constitución Política mexicana con motivo de las recientes reformas en materia penal, en el que se estableció lo siguiente:

...El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

⁵⁴ Al respecto, en el informe rendido —mediante el oficio SPCyPD/DGAP/1493/2008— por el Director General de Acciones Preventivas de la SSPDF, se señaló que esa dependencia ha implementado diversas medidas para: *i)* detectar a agentes que estén cometiendo faltas administrativas y/o conductas constitutivas de delito; *ii)* implementar un programa de control de confianza tendente a evitar la incorporación o en su caso, desincorporación de personas y elementos que muestren un perfil propenso a la comisión de conductas delictivas; *iii)* llevar un registro de “todas las sanciones o razones por las cuales un elemento es retirado del servicio, a fin de evitar que éstas personas puedan ser recontratadas en otras corporaciones de Seguridad Pública en el país”; *iv)* permitir la evaluación de los policías por parte de la sociedad —a través de la página de internet de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en la sección del Frente Común contra la Delincuencia, mediante un mecanismo denominado “Sistema integral de evaluación social SIES”—; y *v)* establecer, de forma análoga al programa que también se implementó en la PGJDF, el contacto directo de la sociedad con su titular —mediante el Centro de Atención del Secretario (CAS)—.

No obstante, resulta indispensable que se realicen evaluaciones periódicas de los mismos para contar con insumos suficientes para, en su caso, realizar las modificaciones necesarias para su efectiva aplicación.

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal de las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

e) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

f) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública...

55. Bajo la lógica de esta disposición, además de establecerse acciones de coordinación entre los distintos cuerpos que conformen el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se prescribe la obligación de regular al personal que ingresa y egresa de tales cuerpos.

56. A este respecto, resultaría importante entonces, poder establecer mecanismos efectivos para: *i)* perfeccionar los mecanismos de selección y capacitación de los elementos ministeriales y de los cuerpos policíacos de la Ciudad; *ii)* evaluar de forma permanente y con métodos de control de confianza, a través de un organismo certificado, al personal de la Procuraduría capitalina y la SSPDF; y *iii)* condicionar la permanencia en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia a la aprobación de evaluaciones de conocimientos y de control de confianza.

57. En cuanto a la selección del personal encargado de las investigaciones, derivado de que el delito de secuestro se distingue de otros ilícitos en el hecho de que, al ser una “empresa criminal” altamente lucrativa, es cometido —en lo general—, por organizaciones delictivas sumamente coordinadas, bien equipadas y en ocasiones, coludidas con las autoridades⁵⁵, las personas que están encargadas de la persecución del delito de secuestro deben estar ampliamente calificadas y reunir perfiles

⁵⁵ Cruz Gómez, María Concepción, *Delincuencia Organizada y el Delito de Secuestro en Seminario: Introducción a la atención de víctimas de secuestro*, INACIPE, México, 2002, pág. 191.

específicos; asimismo deben tener a su disposición el equipo más sofisticado posible⁵⁶.

58. Por lo que hace a las medidas que deben ser consideradas durante la investigación de este tipo de delitos, si bien no existe algún elemento para que en todos los casos se presuma la participación de servidores públicos en los hechos delictivos, resulta indispensable que, de existir elementos para presumir la participación de algún agente del Estado en algún secuestro, la investigación en su conjunto contemple esta situación y en consecuencia se implementen medidas preventivas (desde los procesos de selección de su personal y los llamados “exámenes de control de confianza”) y operativas (que van desde la creación de protocolos de investigación, poner a la vista de las víctimas los álbumes —con fotografías contemporáneas a que ocurrieran los hechos investigados— de las corporaciones policíacas para ver si identifican a alguno de sus plagiarios, hasta el hecho de dar a las investigaciones la confidencialidad más estricta).

d) Obligaciones del Estado en cuanto a la atención y protección de las víctimas y testigos del delito de secuestro.

59. Es menester de esta Comisión destacar la obligación de las autoridades de brindar protección a la víctima del delito⁵⁷, en este caso a las que se han visto involucradas en un secuestro —ya sea el propio o el de un familiar—. Al respecto, las recientes reformas a la Constitución señalan lo siguiente:

Artículo 20...

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

⁵⁶ Pasquel y Ramírez, Marcela, *La víctima en el delito de secuestro*, en *Seminario: Introducción a la atención de víctimas de secuestro*, INACIPE, México, 2002, pág. 217.

Por otra parte, de la información recabada con motivo de la presente investigación destacaron una serie de carencias respecto de los recursos con los que cuenta la FEIS; no obstante, derivado de que tal información incide directamente en la investigación de los delitos materia de esa Fiscalía, y por las características propias de las bandas dedicadas a ello, la información específica correspondiente se incluirá en el Anexo Confidencial a esta Recomendación.

⁵⁷ Al respecto, resulta necesario precisar que la calidad de víctima no se debe reducir sólo a la persona que directamente sufrió los efectos del delito, sino también debe incluir a los que forman parte de su entorno y son sacudidos por el ilícito en igual o menor grado que el ofendido. Ver Ledesma Arreola Apolinar, *op. cit. supra nota 28*, pág. 108; y artículo 7 de la Ley de Atención a Víctimas.

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño...

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

...V. ...El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso...

60. Por su parte, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder⁵⁸ dispone que los recursos judiciales y administrativos deben ser adecuados a las necesidades de las víctimas del delito, en particular a través de las acciones siguientes:

...4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.

5. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos.

6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:

a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de

⁵⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;

b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;

c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;

d) **Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad**, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;

61. Por su parte, la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI⁵⁹, establece en su numeral 27^o lo siguiente:

27. Decidimos establecer, cuando proceda, planes de acción nacionales, regionales e internacionales en apoyo a las víctimas que incluyan mecanismos de mediación y justicia reformativa y fijamos 2002 como plazo para que los Estados revisen sus prácticas pertinentes, amplíen sus servicios de apoyo a las víctimas y sus campañas de sensibilización sobre los derechos de las víctimas y consideren la posibilidad de crear fondos para las víctimas, además de formular y ejecutar políticas de protección de los testigos.

62. A su vez, ya en el ámbito de las víctimas y testigos de los casos donde se investiga el posible involucramiento de la delincuencia organizada, la Convención de Palermo, establece —entre otras— la obligación para los Estados de brindar apoyo y protección a éstos, bajo los siguientes términos:

Artículo 24. Protección de los testigos

1. Cada Estado Parte **adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio** sobre delitos comprendidos en la presente Convención,

⁵⁹ ONU, *Delincuentes y víctimas: responsabilidad y equidad en el proceso penal*. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Viena, 10 a 17 de abril de 2000.

así como, **cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.**

2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado, incluido el derecho a las garantías procesales, en:

a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y lo posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información relativa a su identidad y paradero;

b) Establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio por conducto de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados.

3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.

4. Las disposiciones del presente artículo también serán aplicables a las víctimas en el caso de que actúen como testigos.

Artículo 25. Asistencia y protección a las víctimas

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.

2. Cada Estado Parte establecerá procedimientos adecuados que permitan a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención obtener indemnización y restitución.

63. Ya en el ámbito del derecho local, el artículo 8° de la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, establece lo siguiente:

Artículo 8. El Ministerio Público deberá mantener en reserva la identidad de las víctimas y la de las personas que declaren con el carácter de testigos, cuando hagan imputaciones directas en contra los miembros de la delincuencia organizada y corran peligro o riesgo en su integridad o la de su familia, hasta que se ejerza la acción penal.

La Procuraduría prestará apoyo y protección suficientes a jueces, agentes del ministerio público, peritos y demás

servidores públicos o a sus auxiliares y familiares, cuando así se requiera por su intervención en un procedimiento penal respecto de los delitos a que se refiere el artículo 254 del Código Penal.

El apoyo y la protección referidos en el párrafo anterior se otorgarán de igual forma a las víctimas, testigos y sus familiares, sin perjuicio de lo previsto en la ley de la materia.

64. En el caso de las víctimas de un secuestro, éstas se encuentran en una situación de vulnerabilidad muy particular, pues el delito que se comete en su contra causa afectaciones en su salud física y psíquica, así como en sus entornos, personal y social. Este delito lesiona gravemente a la persona al privarla del ejercicio de su libertad y en la mayoría de los casos al causarle daños psicológicos —y en ocasiones físicos—, además de los efectos que igualmente de manera directa resienten las personas cercanas a la víctima del secuestro⁶⁰.

65. Particular mención requieren las víctimas “colaterales” del secuestro, aquéllas que derivan de una “consecuencia” o como un “costo” del delito de secuestro; nos referimos a las personas que son privadas de su libertad —y en muchos de los casos, son privadas de la vida— sin la intención de requerir a sus familiares la entrega de dinero, sino por el simple hecho de estar acompañando —generalmente por motivos laborales— a la víctima que constituía el “objetivo” directo del secuestro —por ser aquélla a cuyos familiares se presionaría a cambio de la entrega de una suma de dinero—.

66. Estas víctimas —incluidos también de forma destacada sus familiares— se encuentran en una particular situación de vulnerabilidad, por no contar con mecanismos o elementos autónomos para evitar terminar con la situación de privación de la libertad de sus familiares —por no participar ellos en las negociaciones que se desarrollan con tal fin— o para evitar que se les prive de la vida. Aunado a lo anterior, estas víctimas se encuentran en una situación de aún mayor de riesgo, por no existir algún “interés” por parte de las bandas delictivas de garantizar su integridad o incluso, su vida.

67. A su vez los testigos en los casos de secuestro, muchas veces ven comprometida su integridad personal al aportar elementos en contra de organizaciones delictivas, éstas pueden tratar de influenciarla o intimidarlas para que cambien su testimonio o tomar represalias en su contra por haber participado en los procedimientos legales instruidos para terminar con dichas organizaciones delictivas.

⁶⁰ Ledesma Arreola Apolinar, *op.cit*, *supra nota 28*, pág. 107.

68. Es por lo anterior, que las víctimas y testigos requieren de una atención específica por parte del Estado, tanto al momento de brindarles la atención correspondiente —considerando sus circunstancias particulares—, durante la investigación para su búsqueda y localización —para lograr el rescate con vida de todas las personas que fueron objeto del hecho delictivo— y la identificación y sanción de los responsables de los hechos y posteriormente, para resguardar su vida, su libertad y su integridad personal.

V. Subsunción de las premisas fáctica y normativa. Análisis del caso respecto de las violaciones al derecho.

69. Derivado del análisis y estudio de la información recabada con motivo de las acciones realizadas por esta Comisión para la documentación del presente caso, se detectaron una serie de situaciones contrarias a los derechos humanos relacionados con los temas siguientes:

- i)* la existencia de mecanismos eficaces para prevenir, investigar y sancionar la participación de elementos o ex agentes de las fuerzas policíacas de la Ciudad de México, en secuestros y homicidios — cometidos con motivo del secuestro—.
- ii)* la falta de herramientas materiales y humanas suficientes para optimizar el funcionamiento de la Fiscalía Especial de Investigación para Secuestros; y
- iii)* la atención y protección que se brinda a las víctimas y testigos del delito de secuestro.

70. Aunado a ello, este Organismo detectó la necesidad de que se continúe investigando —de forma diligente, completa y exhaustiva— a todos los posibles integrantes de la “Banda de la Flor” y las demás bandas que trabajaban conjuntamente con ella; en particular, aquellos que forman o formaron parte de alguna institución dedicada a la seguridad pública o a la procuración de justicia.

71. Estas problemáticas inciden directamente en los derechos que fueron vulnerados con motivo del presente caso, en particular, por lo que hace a los deberes de garantía por parte del Estado en cuanto a evitar (deber de prevención) que sus agentes atenten contra los derechos de la población, por un lado y en cuanto a la obligación de investigar conforme a la debida diligencia a dichos agentes cuando cometen actos delictivos (derecho a una adecuada procuración de justicia, el cual se vincula, por tratarse de casos de privaciones de la libertad y de la vida, con los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal de las víctimas y sus familiares).

a) Obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos: : *i*) la falta de garantías de prevención para evitar que elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal formen parte de las organizaciones delictivas dedicadas al secuestro; y *ii*) la necesidad de continuar con la investigación exhaustiva respecto de todos los integrantes de las organizaciones delictivas vinculadas con los secuestros y asesinatos de las víctimas del presente caso, en particular aquellos que forman o formaron parte de alguna institución dedicada a la seguridad pública o a la procuración de justicia.

72. Como ya se ha señalado, el Estado tiene dos obligaciones fundamentales respecto de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción: *i*) respetar el ejercicio de sus derechos, es decir, el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado; y *ii*) tiene la obligación de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a toda persona sujeta a su jurisdicción⁶¹.

73. Esta última obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos fundamentales y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos⁶².

74. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación⁶³.

75. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la

⁶¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, *supra nota 8*, párr. 165.

⁶² Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, *supra nota 8*, párr. 166.

⁶³ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *supra nota 8*, párr. 174.

realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁶⁴.

76. Para efectos del presente caso deben entonces distinguirse dos momentos en cuanto al incumplimiento del Estado respecto de tales deberes: *i)* la falta de garantías de prevención para evitar que elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal formen parte de las organizaciones delictivas dedicadas al secuestro; y *ii)* la necesidad de continuar con una investigación exhaustiva respecto de todos los integrantes de las organizaciones delictivas vinculadas con los secuestros y asesinatos de las víctimas del presente caso, en particular aquellos que forman o formaron parte de alguna institución dedicada a la seguridad pública o a la procuración de justicia.

a1) Falta de garantías de prevención para evitar que elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal formen parte de las organizaciones delictivas dedicadas al secuestro.

77. El deber de prevención por parte del Estado abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales⁶⁵.

78. En relación con lo anterior, el artículo 4 de la Convención Americana garantiza el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente; por su parte, el derecho a la libertad personal se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16, párrafo primero y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 7. Por lo que hace al derecho a la integridad personal, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 5º de la Convención Americana lo reconocen expresamente.

79. Las disposiciones anteriores no incluyen únicamente una obligación negativa por parte del Estado, sino que implican además la necesidad de la adopción por parte del Estado de medidas positivas para prevenir las violaciones de estos derechos, como serían todas las medidas necesarias para impedir su afectación por parte de sus propias fuerzas de seguridad,

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, *supra nota 8*, párr. 167.

⁶⁵ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *supra nota 8*, párr. 175.

así como para prevenir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales practicados por terceros particulares⁶⁶.

80. Al respecto, en otros casos donde agentes del Estado cometieron violaciones a derechos humanos —aun cuando no lo hicieron en el desempeño de sus funciones—, como presumiblemente ocurrió en el presente caso, la Corte IDH determinó que existía responsabilidad del Estado por incumplir sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida, a la integridad y libertad personales de las víctimas⁶⁷. Es decir, al tratarse de agentes del Estado que formaron parte de una organización criminal dedicada al secuestro, que generaron afectaciones a la esfera de derechos de sus víctimas, se comprometió la responsabilidad del Estado en materia de violaciones a los derechos humanos.

81. En el presente caso esta Comisión ha documentado la participación de elementos de la Policía Judicial en las organizaciones criminales dedicadas al secuestro y a otras actividades criminales, y que la Procuraduría capitalina no cuenta con las medidas suficientes para prevenir esta problemática. Tan solo en las averiguaciones previas relativas al presente caso se encuentran vinculados —por lo menos— 10 integrantes o ex integrantes de los cuerpos de seguridad de la ciudad, vinculados a cinco organizaciones criminales (los “Panda”, los “Tiras”, “La Flor”, los “Petriciolet” y “la Banda del Niño”); la mayoría de ellos elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal en activo cuando se cometieron los plagios que se les imputan.

82. Relacionado con lo anterior, es de destacarse que más preocupante aún que la presunta participación de policías y expolicías en el caso concreto —lo cual ha de destacarse, aún está en proceso de revisión y determinación judicial—, es la falta de mecanismos efectivos para evitar que éstos continúen cometiendo conductas constitutivas de delitos. La afirmación anterior encuentra su fundamento en lo siguiente:

⁶⁶ La Corte IDH ha señalado en su jurisprudencia que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana, relacionados con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida, su integridad y libertad personal arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar estos derechos (obligación positiva) de quienes se encuentren bajo su jurisdicción, en particular el deber de impedir que sus agentes atenten contra ellos. *Cfr.* Corte IDH, *Caso Vargas Areco*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 14.

⁶⁷ Ver Corte IDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, *supra nota 50*, párr. 63; *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, *supra nota 17*, párr. 137

i) si bien se informó⁶⁸ que se conserva el expediente de aquellos elementos que causaron baja de la corporación y se les retira todo el equipo y el acceso a fuentes de investigación, esto no ha sido suficiente para disuadir a los ex policías de integrarse a las filas de la delincuencia;

ii) asimismo, se informó que desde el año 1998 se estableció en la Policía Judicial el servicio de carrera policial⁶⁹ y desde el 16 de enero de 2007 el Jefe de Gobierno creó la Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional el cual asume las responsabilidades de Centro Estatal de Evolución y Control de Confianza.

Sin embargo esta Comisión documentó que de los servidores públicos que presuntamente participaron en los hechos criminales materia de la presente recomendación —los cuales ocurrieron entre mayo de 2007 y mayo de 2009—, por lo menos 10 de ellos eran elementos de Policía Judicial en activo.

iii) del mismo modo, se indicó que “cualquier solicitud de información que hacen los elementos de la corporación debe ir debidamente fundada y motivada”.

No obstante, ello no ocurrió cuando se obtuvo la información de una de las víctimas de la “Banda de la Flor”. Incluso, a raíz de la investigación ministerial se inició un procedimiento administrativo en contra del personal de la Dirección General de Política y Estadística Criminal de la PGJDF que proporcionó la información de esta víctima; al respecto, dicho personal reconoció que en “muchas ocasiones la información se entrega a los elementos de Policía Judicial vía económica”;

iv) aunado a esto, se informó que cuando se presenta alguna denuncia por delitos de secuestro, secuestro express y se presume que algunos de los plagiarios podrían ser policías o ex policías se muestra a las víctimas los archivos fotográficos de todos ellos.

Al respecto, a pesar de que se informó que se aplicaba el mecanismo señalado, en el presente caso no existe constancia de que a las víctimas se les hayan mostrado los álbumes de Policía Judicial para ver si reconocían a algún otro plagiario; y

v) asimismo, en su más reciente informe, la Procuraduría capitalina indicó que “no cuenta con un procedimiento en concreto para la tramitación de

⁶⁸ Ver informe rendido por el Comandante en Jefe Gerardo Pedro Medina Callejas, Director General de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales, mediante oficio del 12 de septiembre de 2008.

⁶⁹ Ver oficio IFP/DG/915/09-2009 del 24 de septiembre de 2009, firmado por el Director del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría capitalina.

indagatorias en las que el o los probables responsables formen parte o hayan formado parte de los sistemas de procuración o administración de justicia”⁷⁰.

83. Derivado del hecho de que hoy en día el Gobierno del Distrito Federal, en particular la Procuraduría capitalina, no cuenta con mecanismos eficaces para prevenir que sus agentes se involucren en organizaciones criminales dedicadas al secuestro y que esta situación se ha evidenciado en los casos materia de la presente investigación, ya que en ellos se ven involucrados por lo menos 10 elementos de los cuerpos de seguridad de la ciudad, resulta pertinente afirmar que el Estado no ha cumplido con su deber de garante de los derechos humanos, al no prevenir adecuadamente que sus elementos atenten contra éstos.

a2) La necesidad de continuar con una investigación exhaustiva respecto de todos los integrantes de las organizaciones delictivas vinculadas con los secuestros y asesinatos de las víctimas del presente caso, en particular aquellos que forman o formaron parte de alguna institución dedicada a la seguridad pública o a la procuración de justicia.

84. En el presente caso, una banda criminal —o varias organizaciones delictivas que actuaron en forma conjunta— presuntamente conformada por —entre otros— agentes y ex agentes de las corporaciones policíacas encargadas de dar seguridad a los habitantes de la Ciudad de México cometió violaciones graves a los derechos humanos —a la vida, a la libertad y seguridad personales, a la integridad— de al menos 12 personas y sus familias. Al no tomar las medidas necesarias para evitar que sus agentes cometieran graves violaciones a los derechos humanos, el Estado es responsable de las violaciones a los derechos humanos cometidas por esos servidores públicos.

85. Aunado a ello, derivado del análisis de las constancias que integran los expedientes de los procedimientos de investigación ministerial relativos a los casos materia de la presente Recomendación, este Organismo debe, por un lado reconocer que la FEIS ha realizado acciones de investigación encaminadas a identificar, detener y ejercitar acción penal en contra de aquellas personas que perpetraron los secuestros y homicidios de las víctimas del caso que nos ocupa, pero, también es preciso señalar que esa investigación debe continuar, más aún considerando que recientemente se ha vinculado a diversos otros servidores públicos —muchos de éstos, agentes en activo de la Policía Judicial capitalina— con las organizaciones criminales. Esta investigación debe realizarse atendiendo al principio de la debida diligencia.

⁷⁰ Ver oficio del 29 de abril de 2009 signado por la licenciada Irene Mora, adscrita a la FEIS.

86. Como ya se ha señalado, la Corte IDH ha manifestado en reiteradas ocasiones que el deber del Estado debe ser realizado conforme a la debida diligencia, es de decir, dicha investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a identificar, detener y ejercitar acción penal de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales⁷¹.

87. Es por ello que este Organismo insiste en la necesidad de que en el presente caso la Procuraduría capitalina realice una investigación exhaustiva encaminada en identificar y capturar a todos los responsables de los hechos del caso en comento, pues una investigación incompleta que derivara en la impunidad de algunos responsables de un hecho ilícito —más aún en el caso de que éstos fueran servidores públicos— acarrearía una violación de los derechos humanos, en términos de lo señalado anteriormente⁷².

88. En relación con lo anterior, como se señaló con anterioridad, la Corte IDH ha reiterado que el Estado está obligado a combatir esta situación de impunidad por todos los medios disponibles. Al respecto, el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la verdad en una situación concreta constituye un medio de reparación. Por tanto, en el presente caso, el derecho a la verdad da lugar a una expectativa de las víctimas, que el Estado debe satisfacer⁷³.

89. Es por lo anterior que esta Comisión considera que la Procuraduría capitalina, tiene la obligación de continuar con la realización de una investigación exhaustiva, por todos los medios a su alcance, respecto de todos los integrantes de las organizaciones delictivas relacionadas con el presente caso, en particular en cuanto a la información contenida en el anexo confidencial. En todo momento debe evitarse una procuración de justicia diferenciada o selectiva en el presente caso; es decir, que sólo se investigue a determinadas personas de todas las que presuntamente participaron en los homicidios y secuestros de las víctimas del caso que nos ocupa.

⁷¹ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Fondo, *supra nota* 16, párr. 219.

⁷² El de que la Corte IDH ha dicho que: ...es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención. Además, también se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando éste **no realice las actividades necesarias, de acuerdo con su derecho interno, para identificar y, en su caso, sancionar a los autores de las propias violaciones**. Ver Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de febrero de 2006, Serie C No. 144, párr. 102.

⁷³ Cfr. Corte IDH, *Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2005, Serie C No. 138, párr. 95.

90. Todo lo anterior, conlleva entonces la obligación de la Procuraduría capitalina de cumplir con su mandato constitucional y en materia de derechos humanos de realizar investigaciones serias, independientes y exhaustivas conforme al principio de la debida diligencia, pues lo contrario causaría un perjuicio de las víctimas del presente caso, en particular, y de la sociedad en su conjunto, en general.

b) Atención y protección a víctimas del delito de secuestro.

91. El derecho penal público sustenta su actuación en que el crimen atenta contra la comunidad o el Estado mismo, pero se ha olvidado de que el delito atenta directa y principalmente contra las personas individuales y los grupos sociales, principalmente contra aquéllos más vulnerables⁷⁴.

92. En este sentido, la víctima del delito es la que soporta el mayor perjuicio y la que tiene el interés inmediato en la referida tutela del bien jurídicamente protegido, por lo que debe dársele un lugar de preferencia⁷⁵.

93. Partiendo de la base de que el secuestro no daña solamente a la víctima que se encuentra privada de la libertad, sino a la familia en general, que se ve sometida a una serie de presiones psicológicas que la llevan inclusive a verse inmersa en un proceso de duelo, en el que se trabaja con la idea de una “muerte suspendida”, originada por la angustia que caracteriza este delito, no podríamos referirnos al secuestro como una simple pérdida arbitraria de la libertad, sino como una auténtica violación de los derechos de la humanidad que atenta contra la integridad y tranquilidad de la sociedad en general⁷⁶.

94. Es por lo anterior, que en el presente caso además de los derechos de las víctimas directamente afectadas por los secuestros, también deben considerarse vulnerados los derechos de sus familiares.

95. Al respecto, los padres de A1, refirieron sobre éstos hechos a personal de la CDHDF, lo siguiente:

“Se sienten muy frustrados y enojada por la situación de impunidad, de la muerte de su hijo; sienten que las autoridades no los apoyan porque no tienen dinero para impulsar el procedimiento y perciben que sólo han jugado con sus sentimientos”.

⁷⁴ Cfr. Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología*, México, Ed. Porrúa, 2000, pág. 481.

⁷⁵ Cfr. Bidart Campos, Germán. *El panorama de los Derechos Humanos a fin de siglo*, en *La ciencia del Derecho durante el Siglo XX*, México, UNAM, 1998, pág. 106.

⁷⁶ Ledesma Arreola Apolinar, *op.cit, supra nota 28*, 2002, pág. 107.

96. Por su parte, la familia de otra de las víctimas declaró en una carta enviada a los medios de comunicación:

“Nosotros queríamos mucho a [nuestro hijo] y estoy desesperada, quisiera morirme y no saber nada, quisiera tener paz... espero poder encontrarla.

Pocos sufren como yo, nadie comprende mi sufrimiento, de lo que yo a mi manera.

Por las noches no duermo, pienso, tengo que tener cordura, debo saber por dónde ando, a dónde voy, tengo que pensar de nuevo qué pasó”.

97. Como un ejemplo de las circunstancias que pueden generar ese impacto en los familiares de las víctimas, durante el desarrollo de los 7 casos de documentados con motivo de la presente Recomendación, los secuestradores se comunicaban constantemente con las familias de sus víctimas “primarias”⁷⁷ y cuando éstas no podían pagar las cantidades que esta banda exigía para entregar a sus hijos (pues nunca contactaron con alguna de las familias de los 4 chóferes plagiados), les decían que “mejor usaran el dinero para comprarles flores a sus muertos”.

98. En el caso de las víctimas “colaterales”, el no contar con mecanismos o elementos autónomos para evitar terminar con la situación de privación de la libertad de sus familiares —por no participar ellos en las negociaciones que se desarrollan con tal fin— o para evitar que se les prive de la vida; así como el que no exista algún “interés” por parte de las bandas delictivas de garantizar su integridad o incluso, su vida, las coloca en una situación de incertidumbre, riesgo y vulnerabilidad acrecentado.

99. Esta situación implica, como se señaló con anterioridad, la necesidad de una atención específica por parte del Estado, tanto al momento de brindarles la atención victimal correspondiente —considerando sus circunstancias particulares—, como durante la investigación para su búsqueda y localización —para lograr el rescate con vida de todas las personas que fueron objeto del hecho delictivo— y la identificación y sanción de los responsables de los hechos.

⁷⁷ Siguiendo el mismo orden de ideas referido con anterioridad, derivado de la situación diferenciada en la que se encuentran —específicamente por la posibilidad de participar activamente en la “recuperación” de sus familiares— se hará referencia a las víctimas “primarias” como aquéllas que son privadas de su libertad con el propósito de requerir a sus familias una suma de dinero a cambio de su libertad, y víctimas “colaterales”, aquéllas cuya privación de la libertad fue circunstancial a la otra, pero que precisamente derivado de ello se encuentran en una situación de aún mayor indefensión.

100. La situación descrita obliga a las autoridades a brindar, tanto a la víctima como a sus familiares: *i*) las debidas garantías de seguridad tanto en la etapa de la investigación como en el proceso ante los Tribunales, con el fin de salvaguardar tanto sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal como su participación en el procedimiento para sancionar a los responsables; y *ii*) apoyo victimológico tendiente a aminorar los daños que sufrieron.

b1) Atención a las víctimas y testigos del delito durante el procedimiento penal.

101. Por lo que hace a brindar a las víctimas y sus familiares las debidas garantías de seguridad, es de destacarse que durante el transcurso de la presente investigación esta Comisión observó que una de las dificultades que tuvo la PGJDF para la integración de la averiguación previa relativa a los casos materia de la presente Recomendación fue la renuencia de las víctimas a acercarse a la autoridad a denunciar los hechos delictivos por temor, en un primer momento de poner en peligro la vida de sus familiares que estaban secuestrados⁷⁸ y en segundo término, a ser víctimas de represalias⁷⁹ o simplemente para “dejar atrás” los sucesos.

102. Relacionado con esto, debe destacarse también la situación de todas las personas —sean o no víctimas— que cuentan con información que pudiera resultar útil para la investigación y que como tal debieran comparecer con el personal ministerial en calidad de testigos. Derivado de la complejidad de la conformación de las bandas —al menos en el presente caso— dedicadas al secuestro, entre cuyas filas se encuentran incluso elementos de los cuerpos policiacos, su participación en el procedimiento penal les puede acarrear una situación de peligro y/o riesgo latente. Ello conlleva la necesidad de que el Estado establezca los mecanismos necesarios para garantizar su protección eficaz y así alentar su participación en las investigaciones.

⁷⁸ En el caso del joven A1, su padre refirió a esta Comisión que: “Durante el tiempo que duró el secuestro ellos sólo recibieron información por parte la pareja sentimental de su hijo, quien era amiga de los patrones de su hijo [A1 fue secuestrado junto con la hija de su patrón, al ser chofer de ésta], quien les pidió que no iniciaran alguna acción legal, para no poner en riesgo la negociación del secuestro que estaban realizando negociadores particulares contratados por los patrones de su hijo”. En el mismo sentido, en el caso de otra de las víctimas fatales de la banda, al inicio de la investigación, la persona que denunció el secuestro solicitó que al personal de la Procuraduría “no realizar investigaciones ni vigilancia, pues sentían temor de que los secuestradores privaran de la vida a su familiar”.

⁷⁹ Por su parte, el padre de una de las víctimas refirió ante autoridades de la Procuraduría capitalina que “por miedo a ser víctima de represalias no quiere que la PGJDF realice investigaciones”. En otro de los casos, el padre de otra de las víctimas refirió que el padre de una tercera víctima “le manifestó que no quería acudir a declarar por temor a que algo le ocurriera a él o a su familia”.

103. Es por ello que durante la etapa de investigación y en el proceso penal, el Ministerio Público debe brindar todo su apoyo a las víctimas del delito y a los testigos de cargo. Por ello, sería importante que en todos los casos de secuestro se valorara ofrecer y brindar protección a las víctimas del delito y testigos —en los términos del Acuerdo A/02/90— para garantizar su comparecencia en las diligencias de investigación y audiencias en que se requiera su presencia; asimismo que se les sensibilizara y orientara respecto de las razones por las que su participación activa es indispensable para evitar la impunidad de los hechos que se investigan.

104. En este sentido, durante la tramitación de la presente investigación, este Organismo recibió la queja CDHDF/I/122/CUAUH/09/D5410 presentada por una de las testigos del caso de la “Banda de la Flor”. Dicha persona manifestó “sentir temor de que ella o su familia sufrieran algún tipo de represalia por la información que ella aportó en contra de los integrantes de “la Banda de la Flor, por lo que solicitó el apoyo de la Procuraduría capitalina para que su identidad fuera resguardada y de ser posible cambiada”. No obstante, la PGDF señaló a este Organismo que “no contaba con las herramientas legales para brindar protección plena a la peticionaria”.

105. En otro caso, tramitado actualmente ante esta Comisión —al cual le corresponde el expediente CDHDF/I/122/CUAUH/09/D5409—, la agraviada, quien también fue víctima de secuestro por parte de elementos de la Policía Judicial, manifestó “haber sido sujeto de amenazas e intimidaciones durante el proceso penal relativo al juicio de sus agresores, por lo que teme por su vida y la de su familia”.

106. La necesidad de protección para las víctimas y testigos —especialmente en los casos relacionados con la delincuencia organizada— ya se contempla en el orden constitucional actual con las recientes reformas al artículo 20, apartado “C” de la Constitución Federal⁸⁰, según se señaló en el apartado IV, d) anterior.

107. Conforme a la doctrina en materia de combate a la delincuencia organizada “el tripoide en el que se sostienen las organizaciones delictivas es la violencia, la corrupción y la obstrucción de justicia... buscan evitar la aplicación de la justicia a través de la amenaza y el terror, la compra de víctimas, testigos, peritos y autoridades”. Por lo anterior, para lograr la investigación adecuada de de la delincuencia organizada y los fenómenos de corrupción que la rodean es necesario adoptar nuevas técnicas de

⁸⁰ Cfr. Zamora Grant, José, *Derecho victimal: La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, INACIPE, México 2009, pág. 177.

procuración de justicia. En este sentido se inserta la protección de víctimas y testigos contemplada por la Convención de Palermo”⁸¹.

108. A ese respecto, la Convención de Palermo contempla como obligación del Estado adoptar medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a las víctimas y testigos que participen en actuaciones penales en casos de delincuencia organizada. Dichas medidas, básicamente, son: *i)* establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y lo posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información relativa a su identidad y paradero; y *ii)* establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio por conducto de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados.

109. Esta obligación estatal es retomada, a nivel local, en el artículo 8° de la Ley Contra la Delincuencia Organizada el cual establece el deber de la autoridad ministerial de: *i)* mantener en reserva la identidad de las víctimas y la de las personas que declaren con el carácter de testigos, cuando éstos hagan imputaciones directas en contra los miembros de la delincuencia organizada y corran peligro o riesgo en su integridad o la de su familia, hasta que se ejerza la acción penal; y *ii)* prestar apoyo y protección suficientes a víctimas, testigos, jueces, agentes del Ministerio Público, peritos y demás servidores públicos o a sus auxiliares y familiares, cuando así se requiera por su intervención en un procedimiento penal.

110. Al existir el marco legal necesario para brindar a las víctimas y testigos de casos de delincuencia organizada la protección y el apoyo necesarios para garantizar sus derechos fundamentales luego de que éstos participaran en los procedimientos penales en contra de dichas organizaciones criminales, resulta entonces indispensable que dicho marco normativo sea reglamentado y se creen las condiciones necesarias para su vigencia en el ámbito de las actuaciones de la PGJDF y así, poder ofrecer a víctimas y testigos condiciones más favorables para que puedan colaborar con las autoridades.

b2) Acciones de apoyo victimológico

111. Sobre la segunda de las obligaciones señaladas, el Centro de Atención a Víctimas del Delito Violento (ADEVI), es la institución encargada de dar

⁸¹ Buscaglia, Eduardo y otros, *Delincuencia Organizada y Derechos Humanos ¿cómo controlar el uso de de las técnicas modernas de investigación?*, op.cit. supra nota 46, pág. 91 a 92.

apoyo victimológico a aquellas personas que han sido víctimas de —entre otros— el delito de secuestro.

112. Al respecto, con motivo de la documentación de expedientes de queja diversos, este Organismo tuvo conocimiento que la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito —de la que dependen todos los centros de atención— está en proceso de reestructuración, puesto que enfrenta una demanda mayor a la que puede atender con su estructura actual.

113. Si bien la reorganización puede garantizar mejores condiciones de prestación de los servicios, resulta necesario que los centros de apoyo de la Procuraduría capitalina —entre ellos, los que atienden a víctimas de secuestro, secuestro express y otros delitos relacionados con la delincuencia organizada— cuenten con los recursos y mecanismos necesarios para brindar o canalizar a las víctimas para que reciban el apoyo victimológico necesario⁸², en cuanto a:

- i)* atención psicológica —y en su caso tanatológica—;
- ii)* asesoría legal constante y acompañamiento en las diligencias del procedimiento penal;
- iii)* atención médica; y
- iv)* medidas de protección adecuadas a sus necesidades —que puede ir desde acompañamientos por elementos de seguridad a las diligencias donde las víctimas deban comparecer (desde su domicilio hasta los sitios donde se realicen las actuaciones), vigilancia periódica de las autoridades en los domicilios de las víctimas, hasta la implementación de programas de “testigos protegidos”—.

114. En consecuencia, es necesario que el Gobierno del Distrito Federal se avoque a la implementación de un modelo adecuado para la atención y apoyo de las víctimas del delito, el cual cuente con los recursos suficientes para que ese apoyo sea efectivo para las personas beneficiarias.

VI. Obligación del Estado de reparar por las violaciones a derechos humanos.

115. Cuando el Estado ha incurrido en responsabilidad en virtud de la acción u omisión de cualquiera de sus funcionarios, es su obligación reparar las consecuencias de tal violación. Al respecto, vale recordar que las

⁸² Ver el modelo de atención desarrollado por Azaola Licea, Sara Elena, *Perfil preferencial del personal responsable de atención a las víctimas del delito*; Lima Malvado, María de la Luz, *Modelos de Atención Interdisciplinarios*; Pasquel y Ramírez, Marcela, *op.cit. supra nota 56*.

reparaciones se encuentran establecidas en diversas disposiciones nacionales e internacionales.

116. Respecto de las últimas, cabe señalar que esta Comisión ha retomado de manera constante los criterios establecidos por la Corte IDH⁸³, al aplicar el primer párrafo del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece lo siguiente:

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

117. Por lo expuesto, la CDHDF solicita, para el caso particular, que se repare el daño a las víctimas tomando el criterio de la Corte IDH, en cuyas sentencias de reparaciones solicita medidas que, en su conjunto, sean integrales (*restitutio in integrum*), por lo que las autoridades involucradas en los hechos que nos ocupan, deberán dedicar el máximo de sus recursos para que, en cada medida específica de reparación se atiendan los siguientes criterios:

a) Criterios transversales y medidas de reparación.

118. Como regla general, el deber de resarcimiento del Estado implica que la reparación sea adecuada⁸⁴, integral y proporcional a los daños producidos (es decir, que su propósito no sea enriquecer o empobrecer a las partes⁸⁵). Asimismo, las reparaciones deben tener como objetivo la plena restitución a la situación anterior a la violación.

119. No debe limitarse a reparar el daño principal, sino que se deberá atender con la misma prioridad todos los daños y afectaciones, incluso los originados de manera secundaria pues en el daño principal se encuentra su origen.

120. Pagar una indemnización compensatoria por los sufrimientos físicos y morales que se les causó a las víctimas. Para esto, su cálculo siempre

⁸³ Al respecto ver las Recomendaciones de la CDHDF 11/2008 y 13/2008.

⁸⁴ De acuerdo con la Corte, “toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente [...]”, en Corte IDH, *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, supra nota 17, párr. 75.

⁸⁵ Ver, entre otros, CIDH, *Waldermar Gerónimo Pinheiro y José Víctor Dos Santos (Paraguay)*, Informe de fondo No. 77/02, de 27 de diciembre de 2002, párr. 95, inciso 3.

deberá ser proporcional a las aflicciones causadas y a las condiciones específicas de los hechos violatorios, considerando, para cualquier efecto, el tratamiento más favorable para las víctimas.

121. Conservar el valor real del monto de la reparación. Para ello, se deberá actualizar mensualmente, desde el momento en que se pronuncie la aceptación de la Recomendación, cualquier monto por concepto de reparación del daño, de acuerdo al interés legal vigente en el Distrito Federal.

122. Los cuatro criterios propuestos se aplicarán de manera transversal en cuanto a la determinación del daño material y emergente, lucro cesante, daño inmaterial y las afectaciones al proyecto de vida.

123. En relación con lo anterior, las personas facultadas para requerir el pago por reparación del daño serán:

i) En primer término las víctimas directamente afectada que hayan podido conservar la vida (las personas lesionadas).

ii) Los sobrevivientes afectados por la muerte de una persona (las familias y personas allegadas de las personas fallecidas).

124. En lo que respecta a la indemnización a favor de los menores de edad, también opera el establecimiento de fideicomisos para que reciban mensualmente los intereses respectivos y sólo al cumplir la mayoría de edad, recibirán el total que les corresponde. En caso de fallecimiento, el derecho se transmitirá a los herederos⁸⁶.

b) Garantías de satisfacción y no repetición.

125. Otro rubro igualmente importante es el que tiene que ver con la adopción de distintas medidas con el fin de evitar que se puedan dar violaciones de derechos humanos como las ya cometidas. Entre ellas se encuentran:

b1) Continuar con la investigación exhaustiva de los hechos: Derecho a la verdad y combate a la impunidad

126. En los términos señalados en la presente recomendación el Gobierno capitalino —a través de la PGJDF— tiene la obligación de no cesar con la investigación de los hechos relacionados con los casos materia de la misma con el objeto de identificar, detener y ejercitar acción penal en contra de

⁸⁶ Corte IDH, *Caso El Amparo Vs. Venezuela*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de septiembre de 1996, parr. 61.

aquellas personas que aún se encuentran evadidas de la acción de la justicia en el presente caso. Asimismo de sustentar sus acusaciones ante las autoridades jurisdiccionales.

127. En este sentido, la Corte IDH se ha referido en reiteradas ocasiones al derecho que asiste a los familiares de las víctimas de conocer lo qué sucedió y de saber quiénes fueron los responsables de los respectivos hechos; ha reiterado que toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas, tiene el derecho a conocer la verdad. Este derecho a la verdad se ha venido desarrollando por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁸⁷; al ser reconocido y ejercido en una situación concreta constituye un medio importante de reparación. Por lo tanto, en este caso, el derecho a conocer la verdad da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad en su conjunto⁸⁸.

128. Los hechos materia del presente caso son especialmente graves y si bien es cierto la FEIS logró una importante victoria al investigar, detener y ejercitar acción penal en contra de algunas de las personas que formaban la “Banda de la Flor”, la labor de la PGJDF no ha terminado, por un lado debe sustentar durante el proceso penal sus acusaciones contra los ocho miembros de la banda que tienen un proceso penal en su contra, además debe investigar, detener y pedir a los tribunales una sanción contra aquellos que aún están evadidos de la acción de la justicia, algunos de ellos, posiblemente agentes del Estado y finalmente, debe tomar las medidas para prevenir razonablemente que estos sucesos se repitan.

129. A la luz de lo anterior, esta Comisión considera que en un plazo razonable, el Gobierno del Distrito Federal —a través de la PGJDF— debe conducir eficazmente los procesos penales que se encuentran trámite y los que se llegaren a abrir, y debe adoptar todas las medidas necesarias que permitan el esclarecimiento de todos los hechos del presente caso, en aras de determinar la responsabilidad intelectual y material de quienes participaron en dichas violaciones a derechos humanos. Los resultados de estos procesos deberán ser públicamente divulgados por el Estado, de manera que la sociedad pueda conocer la verdad acerca de los hechos del

⁸⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Tibi Vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114, párr. 257.

⁸⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*, Sentencia de 29 de abril de 2004, Serie C No. 105, párr. 97.

presente caso, cuidando no ventilar ante los medios de comunicación los datos personales de las víctimas del presente caso⁸⁹.

b2) Garantías de no repetición

130. Al respecto, el Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de implementar políticas públicas destinadas combatir el delito de secuestro y dar una mejor atención y protección a las víctimas y testigos del mismo, por un lado y a evitar que sus agentes formen parte de organizaciones delictivas y utilicen en éstas los recursos que el mismo Estado le brinda para el desempeño de sus funciones.

131. De lo anterior se desprende la necesidad de implementar mecanismos destinados a evitar que los miembros de las diversas corporaciones policíacas se unan a las filas de la delincuencia o, en su caso, para detectar y sancionar a aquellos agentes del Estado que aprovechan su condición para cometer crímenes.

132. Asimismo, tanto la PGJDF como la SSPDF deben sanear sus corporaciones de elementos que en lugar de proteger a la ciudadanía vulneran sus derechos ciudadanos a la sombra de su investidura.

133. Si la imagen de las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia en el país está asociada a formas de actuación arbitraria y corrupta, los aspirantes a desempeñar esta función naturalmente buscan lo que ven⁹⁰. El círculo vicioso en la contratación de éstos elementos no se romperá sin preseleccionar aspirantes que no respondan a esa imagen. Se requiere que el Estado no escoja de entre quienes le dan a escoger, sino entre quienes quiera escoger. Este objetivo se obtiene a partir del procedimiento denominado *reverse selection*, que sustituye las convocatorias abiertas⁹¹.

134. Entre las políticas públicas que esta Comisión considera que el Estado debe implementar para evitar la repetición de hechos como los ocurridos en el presente caso destacan las siguientes:

- Documentar y hacer pública la “criminalidad oficial” o “delincuencia iatrogénica” es decir, los ilícitos cometidos por agentes del Estado o con motivo de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia.

⁸⁹ Ver CDHDF, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en la procuración de justicia en el caso New's Divine*, 2008.

⁹⁰ OACNUDH México, *supra nota 19*, pág. 43.

⁹¹ OACNUDH México, *supra nota 19*, pág. 43.

- Dotar de mayores recursos humanos, materiales y técnicos a la FEIS —en términos de lo contenido en el Anexo Confidencial a esta Recomendación—.
- Establecer los mecanismos de implementación y ejecución de las medidas de apoyo y protección a víctimas y testigos en casos de secuestro y otros delitos relacionados con la delincuencia organizada establecidos en los artículos 24 y 25 de la Convención de Palermo y 8° de la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal. En este sentido, entre otras acciones específicas, reglamentar el contenido del artículo referido.
- Llevar a cabo campañas de prevención del delito, tales como más vigilancia y mayor preparación de los cuerpos policíacos.
- Instituir parámetros tanto cuantitativos como cualitativos para evaluar la eficacia y eficiencia de los servidores de seguridad pública y procuración de justicia. De esta manera se transparentarían los sistemas y prácticas de información de los cuerpos policíacos, a fin de alcanzar objetivos tales como mejorar la percepción pública de los mismos, la evaluación de los resultados, la identificación de patrones específicos entre los elementos policíacos que requieran atención para evitar conductas inapropiadas, entre otros.
- Establecer un programa de observación civil sobre las actividades policiales cotidianas. Éste serviría para regular el ejercicio discrecional en la actuación de los policías, así como para ejercer un control (o escrutinio) sistemático, tanto institucional como social sobre las funciones de seguridad pública.
- Subordinar el concepto de seguridad pública al de seguridad humana, en el sentido de que el objetivo último de la actividad del Estado es la protección de la persona⁹².
- Cambiar el sistema de reclutamiento de los policías; sustituir las convocatorias abiertas por un mecanismo de *selección a la inversa* (buscar a las personas que los cuerpos policiales quieren tener en sus filas, y ofrecerles que se incorporen a ellas mediante los suficientes estímulos profesionales y económicos).
- Instrumentar registros confiables para supervisar en forma permanente a servidores públicos que hayan sido relacionados en alguna investigación ministerial relacionada con un delito grave y/o cometido por la delincuencia

⁹² La definición de “seguridad humana” se encuentra tanto en *Freedom from Fear. Canada’s Foreign Policy for Human Security*, Department of Foreign Affairs and International Trade, octubre de 2001; como en la Red sobre Seguridad Humana.

organizada y evitar la contratación de ex agentes o personas provenientes de otros servicios policiales, de las policías federales o de diversos estados y municipios de la República, que no hayan cumplido adecuadamente sus funciones (o exista duda al respecto).

- Pagar a los policías salarios dignos y proporcionarles buenas condiciones de trabajo, que permitan que las corporaciones policiales constituyan una opción laboral atractiva para personas de alto nivel cultural y profesional.
- Establecer programas piloto con policías seleccionados de acuerdo con el método propuesto, a fin de verificar la mejoría en su desempeño en relación con otros grupos.

VII. Posición de la Comisión en torno a la violación de derechos humanos

135. La aproximación al combate a la delincuencia no puede partir del temor y de la alarma. La visión de la labor de las autoridades encargadas de la investigación de secuestros no debe ser de desconfianza y recelo.

136. A este Organismo le preocupa de sobremanera el hecho de que sean los elementos de los cuerpos de seguridad aquellos que perpetren uno de los delitos de mayor impacto para la sociedad: el secuestro y más aún, el hecho de que se organicen en bandas establecidas con ese propósito.

137. En este contexto, esta Comisión reconoce el esfuerzo que la actual administración de esa Procuraduría ha realizado para perseguir e investigar los hechos materia de la presente Recomendación, así como para implementar en diversos ámbitos de la procuración de justicia, mecanismos de atención a las problemáticas estructurales de esa institución. Este Organismo confía en que los hechos expuestos en esta Recomendación serán atendidos con la misma firmeza.

138. Aún así, inquieta a esta Comisión la falta de medidas y mecanismos para evitar que se repitan hechos como los expuestos en la presente Recomendación. Por ello, es urgente que el Gobierno del Distrito Federal implemente una política pública efectiva contra el secuestro, en la que se incluyan medidas preventivas y sancionatorias respecto de quienes se aprovechan de su posición para violentar los derechos de otras personas.

139. Asimismo, esta Recomendación es un llamado urgente para que se continúe con una investigación exhaustiva tendente a identificar, detener, procesar y sancionar a todas las personas vinculadas con los hechos que motivaron este pronunciamiento, ya sean autores materiales o intelectuales. En todo momento debe evitarse una procuración de justicia

diferenciada o selectiva en el presente caso; es decir, que sólo se investigue a determinadas personas de todas las que presuntamente participaron en los homicidios y secuestros de las víctimas del caso que nos ocupa.

140. Es por ello que este Organismo insiste en la necesidad de que la investigación que se continúe realizando satisfaga el derecho de las víctimas del caso y de la ciudadanía en su conjunto, de conocer la verdad respecto de hechos tan consternantes y así, se dé el primer paso en la recuperación de la confianza de la sociedad en las autoridades que deberían protegerlas y en este caso se encargaron de vulnerar sus derechos.

141. Asimismo, esta Comisión hace un llamado al Gobierno del Distrito Federal y a las autoridades encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia en la ciudad a implementar los mecanismos necesarios para apoyar y proteger a aquellas víctimas y testigos que han decidido colaborar con la justicia en el combate a las organizaciones criminales.

142. Finalmente, se requiere que a los servidores públicos entregados con la lucha en contra de las bandas delictivas que afectan a la sociedad se les brinden las mejores herramientas disponibles para optimizar su labor. Ello, y una voluntad comprometida, permitirán un avance real en un camino que como sociedad y Estado, estamos obligados a recorrer.

Por todo lo expuesto, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 1 y 140 de su Reglamento Interno, notifico a usted la siguiente:

RECOMENDACIÓN:

Para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal

PRIMERA. En un plazo que no exceda de seis meses se reglamente el artículo 8 de la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, a fin de establecer los mecanismos de implementación y ejecución de las medidas de apoyo y protección a víctimas y testigos en casos de secuestro y otros delitos relacionados con la delincuencia organizada, en términos de lo establecido tanto en ese artículo como en los artículos 24 y 25 de la Convención de Palermo.

SEGUNDA. Se instruya al Procurador y Secretario de Seguridad Pública capitalinos para que en un plazo que no exceda de seis meses se creen e implementen mecanismos de vigilancia y evaluación constante y

confidencial al interior de los cuerpos policiacos y de todos los que participen en la seguridad pública y la procuración de justicia, para evitar que éstos incurran en conductas delictivas. En especial, se impulsen mecanismos adecuados de reclutamiento de los elementos encargados de la seguridad pública y la procuración de justicia.

TERCERA. Relacionado con lo anterior y de manera específica, se establezca un mecanismo de control y vigilancia centralizado para elaborar un registro de los servidores públicos que hayan sido relacionados en alguna investigación ministerial vinculada con un delito grave y/o cometido por la delincuencia organizada, a fin de establecer acciones constantes, permanentes y confidenciales de supervisión para evitar conductas como las referidas en el punto anterior.

Para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

CUARTA. Se continúe con la investigación exhaustiva de todos y cada uno de los integrantes, ya sean autores materiales o intelectuales, de la “Banda de la Flor” y las demás personas u organizaciones delictivas que participaron en los homicidios y secuestros materia del presente caso, en particular, en términos de lo señalados en el Anexo Confidencial a esta Recomendación.

QUINTA. En un plazo que no exceda de seis meses se elabore un protocolo para la tramitación de indagatorias en las que el(los) probable(s) responsable forme(n) o haya(n) formado parte de alguna corporación policiaca o de los sistemas de procuración e impartición de justicia (ya sea del Distrito Federal, de la Federación o de otra entidad federativa).

SEXTA. En un plazo que no exceda de seis meses se atiendan las medidas señaladas en el Anexo Confidencial a esta Recomendación para que a la brevedad se implementen todas y cada una de las mejoras en la Fiscalía Especial de Investigación para Secuestros señaladas en el Acuerdo A/012/2008.

SÉPTIMA. Se ofrezca a las víctimas del presente caso que lo soliciten, una justa indemnización de acuerdo a los estándares internacionales establecidos en el capítulo VI.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 140 y 142 de su Reglamento

Interno, le comunico que dispone de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que se notifique esta Recomendación, para responder si la acepta o no; en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se podrá hacer del conocimiento de la opinión pública. En caso de que se acepte la misma, se le notifica que dispondrá de un plazo de **15 días hábiles**, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de este Organismo.

Así lo determina y firma:

**Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria,
Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal.**

c.c.p. Dr. Manuel Mondragón y Kalb, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.