

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México



Falta de debida diligencia en la integración y determinación de indagatorias por personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

Recomendación 10/2021

Expediente:

CDHDF/II/122/XOCH/13/D7245

Autoridades responsables

Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

A small, handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page.

Víctimas directas

Víctima directa 1

Víctima directa 2

Víctima directa 3

Índice de derechos humanos violados

1. Derecho al debido proceso

1.1. Falta de debida diligencia

1.2. Omisión de realizar la investigación sin dilación dentro de un plazo razonable

2. Derecho de acceso a la justicia

2.1. Omisión de realizar una investigación exhaustiva, imparcial y efectiva



Glosario

Enseguida se definen diversos conceptos que serán referidos en el presente instrumento.

Averiguación previa¹:

Es un procedimiento anterior al proceso penal, que se lleva a cabo por un órgano del Poder Ejecutivo, ya sea federal o local. Inicia a partir de que el agente del Ministerio Público, como autoridad investigadora, tiene conocimiento, mediante una denuncia o querrela de hechos que pueden constituir un delito. Tiene por objeto que el agente del Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias a fin de que pueda determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal; en consecuencia, lleva a cabo las investigaciones debidas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. La fase de la averiguación previa comprende desde la denuncia o la querrela, hasta el ejercicio de la acción penal con la consignación ante un Juez, la determinación de no ejercicio de aquélla, o bien, la resolución de la reserva.

Denuncia²:

Es el aviso, conocimiento o información que obtiene el agente del Ministerio Público sobre la posible comisión de una conducta considerada como delito por el Código Penal, o bien que se encuentre en tipos penales contemplados en leyes especiales. Esta información puede ser proporcionada de forma oral o escrita. En este sentido, el agente Ministerio Público o el funcionario que reciba la denuncia informará al denunciante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realizan.

La información de un hecho posiblemente constitutivo de delito, debe referirse a datos concretos o específicos, en ella no es necesario que el que la proporciona califique jurídicamente los hechos.

Impunidad³:

El Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad la define como la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

¹ Poder Judicial de la Ciudad de México, Glosario, p. 431. Disponible en: <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Glosario.pdf>

² Carreón Perea Héctor, y Azucena González Méndez. Averiguación Previa en el procedimiento. Página 10. Disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/stories/investigacion/descargas/Cap6.Averiguacion.Previa.en.el.procedimiento.pdf>

³ Naciones Unidas, Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 2005. (E/CN.4/2005/102/Add.1), pp. 6-7. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>



De acuerdo con el primer principio, la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

Plan de persecución penal⁴:

Herramienta de política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir. Se define como la orientación que busca desarrollar el trabajo de las fiscalías o procuradurías por medio de una estrategia integral de comprensión del fenómeno criminal.

Implica la planificación para el desarrollo del trabajo, cuya base esencial será proporcionada por el análisis criminal.

Plan de seguridad⁵:

El plan de seguridad es un conjunto de medidas y estrategias que tienen como objetivo aumentar la seguridad de las mujeres, las niñas y los niños víctimas de violencia. Cada plan de seguridad es único. La seguridad implica más que evaluar la posibilidad de un asalto futuro. También debe tratarse de aumentar el espacio de acción de las mujeres: la protección de la dignidad humana, la libertad y el derecho a vivir una vida sin violencia. Para implementar un plan de seguridad, no solo es vital involucrar a las víctimas / sobrevivientes sino también a los profesionales que forman diferentes campos de intervención y apoyo en vista de las diversas necesidades de las víctimas / sobrevivientes.

⁴ Novoa, María y Karen Silva Mora. Léase si quiere: Transformar la Procuración de Justicia para reducir la impunidad. México Evalúa. p. 105. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/04/Libro_Lease_SiQuiere_Gobernarenserio_capitulo03.pdf

⁵ Manual Europeo de Evaluación de Riesgo de Albuquerque et al., (2013). Instituto per la Ricerca Sociale. Risk assesment by Police of intimate partner violence against women. Lituania. 2018 https://europender.eige.europa.eu/system/files/events-files/experts_wg_meeting_presentation_1.1.pdf

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, a los **24** días de **noviembre** de **2021**, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por la suscrita, con fundamento en los artículos 1 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución); 4, 46 apartado A y 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM); los artículos 2, 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV, 22 fracciones IX y XVI, 24 fracción IV, 46, 47, 48, 49, 51 y 52, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;⁶ 82, 119, 120, 136 al 142 y 144, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y que constituye la **Recomendación 10/2021** dirigida a la siguiente autoridad:

Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, Ernestina Godoy Ramos

Con fundamento en los artículos 21 y 122 de la CPEUM; 6 apartado H, y 44 apartados A y B, 46 apartado A inciso C de la CPCM; 1, 2 y 7 fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 4 y 7 de la Ley Orgánica de la la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

Confidencialidad de datos personales de las víctimas y de las personas peticionarias

De conformidad con los artículos 6, apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la CPEUM; artículo 7 inciso E de la CPCM; 2, 3 fracciones VIII, IX, X, XXVIII y XXXIII, 6 y 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 68, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 42 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México; 33 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; 9 inciso 2 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México; 2, 6, fracciones XII, XXII y XXIII, 183, fracción I, 186 y 191 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; y 80 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o 126 Fracción I del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en la presente Recomendación se informó a las víctimas que sus datos permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que la información se publique.

⁶ El 12 de julio de 2019, fue publicada la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México que establece, en su artículo cuarto transitorio, que: "Los procedimientos que se encuentren sustanciando ante la Comisión de Derechos Humanos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión en los términos establecidos en la normatividad vigente al momento de su inicio y en los términos sobre la retroactividad previstos en el artículo 14 de la Constitución General".

I. Competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para la investigación de los hechos

1. Los mecanismos *ombudsperson* como esta Comisión, son garantías cuasi jurisdiccionales. Su competencia está determinada en el artículo 102, apartado B, de la CPEUM, así como en los artículos 46 y 48 de la CPCM. Así, este organismo público forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en esta ciudad.
2. Por lo que, con fundamento en el apartado B, del artículo 102, de la CPEUM; 3, 4, 6, 11, 46 y 48 de la CPCM; 2, 3 y 17 fracciones I, II y IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal⁷, y 11, de su Reglamento Interno,⁸ y de la resolución A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993, de los denominados Principios de París⁹, este Organismo tiene competencia:
3. En razón de la materia —*ratione materiae*—, al considerar que los hechos denunciados podrían constituir presuntas violaciones al derecho al debido proceso en relación con el derecho de acceso a la justicia.
4. En razón de la persona —*ratione personae*—, ya que los hechos denunciados se atribuyen a autoridades y servidores públicos de la Ciudad de México, adscritos a la entonces Procuraduría General de Justicia (en adelante FGJ)¹⁰,
5. En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurren en el territorio de la Ciudad de México.
6. En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos que se dieron a conocer en 2013, esta Comisión tenía competencia para iniciar las investigaciones que concluyen con la presente Recomendación.

⁷ El artículo 2 establece como objeto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los Instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el Organismo será "competente 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".

⁸ De acuerdo con el cual "[l]a Comisión conocerá de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor (a) público (a) [del Distrito Federal]".

⁹ Organización de las Naciones Unidas; Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993, apartado A, punto 3, inciso b, que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos, la promoción y defensa de los derechos de las personas.

¹⁰ En el presente instrumento se hace referencia a la entonces Procuraduría General de Justicia (PGJ), ahora Fiscalía General de Justicia (FGJ), es así que en el apartado "IV. Marco jurídico aplicable", se utilizarán el acrónimo FGJ.

Adicionalmente, las consecuencias de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos materia de esta investigación continúan a la fecha.

I.1. Etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación

7. El artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la CDHCM, establece que "[l]os procedimientos que se encuentren sustanciando ante la Comisión de Derechos Humanos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión en los términos establecidos en la normatividad vigente al momento de su inicio y en los términos sobre la retroactividad previstos en el artículo 14 de la Constitución General".
8. Del enunciado legislativo que se acaba de transcribir se desprende claramente que para los efectos de determinar la ley procesal aplicable se deben seguir los parámetros constitucionales que establece el artículo 14 Constitucional, el cual establece, en lo pertinente que "[a] ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".
9. El Poder Judicial de la Federación, ha interpretado dicha disposición constitucional y ha establecido algunos criterios que sirven como guía interpretativa para determinar el sentido y alcance del artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de esta Comisión.
10. De un lado, en la tesis jurisprudencial VI.2o. J/140 un Tribunal Colegiado estableció un criterio relevante, cuyos rubro y texto se transcriben:

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL. Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.

11. De otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido, en idéntico sentido, la siguiente interpretación constitucional, bajo el rubro y texto que se transcriben a continuación:

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU APLICACIÓN SOBRE ACTOS PROCESALES A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia procesal no opera la aplicación



retroactiva de la ley si se considera que la ley procesal está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se le prive de una facultad con la que contaba. Esto, porque es en la sustanciación de un juicio regido por la norma legal adjetiva donde tiene lugar la secuela de actos concatenados que constituyen el procedimiento, los que no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que se suceden en el tiempo, y es al diferente momento de realización de los actos procesales al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regir el acto respectivo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan. Además, tratándose de leyes procesales, existe el principio doctrinario de que las nuevas son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la ley antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva. En consecuencia, la aplicación del ordenamiento legal que establece el nuevo sistema procesal penal acusatorio sobre actos procesales acontecidos a partir de su entrada en vigor, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. En este tenor, al realizar una interpretación sistemática, conforme a la Constitución General de la República, pro persona y pro actione, se tiene que el artículo transitorio referido establece un criterio relativo a la ley procesal aplicable para la continuación y conclusión de los expedientes que se iniciaron en esta Comisión durante la vigencia de la Ley de 1993 y su Reglamento; dicho criterio tiene dos elementos: por un lado la aplicabilidad de la Ley vigente al momento de iniciarse la queja y de otro, la remisión al estándar constitucional de no retroactividad, mismo que, según el criterio de la SCJN implica que, por regla general, no existe la retroactividad de las normas procesales.
13. Siendo de esta manera, en la actualidad la CDHCM cuenta con la concurrencia de dos normatividades procesales y la más reciente de ellas (la Ley Orgánica de 2019) regula un nuevo modelo de protección en el que se establecen etapas procesales diversas y mecanismos renovados de justicia restaurativa, así como la posibilidad de darle diversas salidas a los expedientes de queja, tales como las Recomendaciones Generales y la remisión de los expedientes a las Comisiones de Víctimas; de ahí que resulte claro que la aplicabilidad de las reglas procesales de la Ley de 1993 deberá entenderse direccionada para las etapas procesales (criterio de la Suprema Corte) cuya tramitación ya se encontraba en curso, en el marco de la Ley anterior y que no se habían agotado en su totalidad, mientras que las etapas que se inicien en vigor de la nueva Ley deberán desahogarse y agotarse con la Ley de 2019.



14. Así, por ejemplo, en aquéllos expedientes de queja en los que la investigación ya se encontraba en curso en el marco de la Ley de 1993 dicha investigación debe ser concluida a partir de los elementos establecidos en dicha ley, pero, una vez concluida la investigación, si se considera que deben iniciarse las etapas procesales de integración, emisión, aceptación y seguimiento de una Recomendación, dichas nuevas etapas procesales deben realizarse bajo las lógicas de la nueva Ley, puesto que, siguiendo a nuestro máximo Tribunal Constitucional, *mutatis mutandis*, las etapas que forman el procedimiento de queja en esta Comisión están regidas "por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan".
15. Bajo ese tenor, esta Comisión dará trámite a las etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación, considerando que dichas etapas se inician en vigencia de la Ley Orgánica de 2019 y será éste el marco adjetivo aplicable.
16. Es así que, de conformidad con los artículos 70 y 71 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no. En caso de que no contesten dentro del plazo señalado, se tendrán por aceptadas. Las recomendaciones aceptadas implican el reconocimiento de la calidad de víctima en los términos de lo que establece la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, razón por la que esta Comisión remitirá el presente instrumento recomendatorio a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, para fines de la inscripción al registro de víctimas correspondiente.
17. En caso de que la acepten, los puntos recomendatorios deberán cumplirse en los plazos establecidos en la misma y remitir a la Comisión las pruebas de las acciones realizadas para su cumplimiento las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 129, 130, 131, 132 y 134 del Reglamento Interno de la CDHCM, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

II. Procedimiento de investigación

18. Esta investigación está conformada por un expediente de queja iniciada en el año 2013 en esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. En el cual se investigaron posibles violaciones a derechos humanos mismas que

fueron acreditadas y están señaladas en el Índice de derechos humanos violados del presente documento, cometidas en agravio de **tres** víctimas directas.

19. Para la documentación de este caso se contactó a las personas víctimas y se les entrevistó para recabar de manera directa su testimonio. Es de señalarse que las entrevistas no sólo tenían la pretensión de obtener información puntual sobre las violaciones a sus derechos humanos, sino allegarse de elementos de contexto, que permitieron identificar de manera integral las diversas violaciones a los derechos humanos. Aunado a que se realizó la consulta de constancias que obran en averiguaciones previas correspondientes al hecho razón de la conducta denunciada por la víctima. Parte del objetivo de dicha consulta fue identificar a las personas víctimas en esta recomendación, verificar la actuación emprendida por las autoridades de la Fiscalía General de Justicia (FGJ), así como identificar a las personas servidoras públicas que intervinieron.
20. Lo anterior, aunado a solicitudes de información dirigidas a las autoridades responsables, mismas que se realizaron con la pretensión de que, en su caso, demostraran que su actuar fue apegado y respetuoso de los derechos humanos de las personas víctimas.

III. Evidencias

21. Durante el proceso de investigación, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México recabó las evidencias que dan sustento a la presente Recomendación y que se encuentran detalladas en los anexos que forman parte integrante de la misma.

IV. Contexto¹¹

22. Tribunales garantes de derechos humanos han conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que le han permitido situar los hechos alegados como violatorios de derechos humanos en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron¹² posibilitando en algunos casos la caracterización de ellos como parte de un patrón de violaciones, como una práctica tolerada por el Estado o como parte de ataques generalizados y/o sistemáticos hacia algún sector de la población¹³.

¹¹ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2018, párrs. 14-18, en los que se desarrolla con mayor amplitud la justificación del contexto.

¹² Corte IDH, *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2013, párr. 145; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de agosto de 2014, párr. 73; y *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr. 49.

¹³ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 49; *Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y*

23. Esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, siguiendo la línea trazada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha incorporado el análisis de contexto como una herramienta para la emisión de sus instrumentos recomendatorios. Acorde a la ley y reglamento de este organismo, los elementos y pruebas que devienen de la investigación se valorarán en conjunto de conformidad con la lógica, la experiencia, la legalidad, y la sana crítica con la finalidad de producir convicción respecto de los hechos reclamados como constitutivos de violaciones a derechos humanos¹⁴.
24. El contexto es una herramienta orientada a establecer la verdad de lo acontecido "a fin de que salga a la luz pública ese acontecer soterrado que debe exponerse a la comunidad para que se implementen los correctivos necesarios en orden a impedir su reiteración"¹⁵. Ahora bien, para la construcción del marco de referencia se investigan las violaciones a derechos humanos no como hechos aislados e inconexos, sino como el resultado del accionar de un entramado de conexiones sociales, políticas, e institucionales.
25. Por ello, el reconocimiento del contexto como marco de los acontecimientos violatorios de derechos humanos, las características esenciales de las partes y los hechos objeto de prueba constituyen el punto de partida de la lógica de un caso y su posterior resolución. Si se reconoce que los hechos de un caso obedecen a una situación estructural, y adicionalmente, se identifican los efectos diferenciales de las violaciones cometidas en razón de las cualidades de las víctimas, éstas deben tomarse en cuenta al momento de determinar la aplicación de criterios específicos al caso concreto¹⁶. De esta manera, las autoridades deben aplicar estándares que combatan las relaciones de poder y los esquemas de desigualdad formulando reglas de protección de derechos que favorezcan a la población vulnerada, así como ordenar reparaciones efectivas y transformadoras a favor de los derechos violentados, y consecuentemente la no repetición de conductas similares.
26. Respecto a lo abordado en la presente Recomendación, es preciso mencionar que en 2011, la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas presentó su informe sobre la misión realizada a México entre el 1 y el 15 de octubre de 2010 (año de los hechos denunciados penalmente por la **víctima directa 1**) en el que

Costas, Sentencia del 5 de octubre de 2015, párr. 43; y Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 43.

¹⁴ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 43; así como los artículos 62 y 63 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y; el artículo 120 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y 105 y 108 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia CSJ SP16258-2015, citada en la sentencia SP14206-2016 del 5 de octubre de 2016.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Programa de Equidad de Género en la SCJN, *El Principio de no discriminación en la ética judicial*, Boletín "Género y Justicia", No. 2, agosto de 2009, párr. 136.

consideró que la impunidad generalizada y considerada como habitual era uno de los desafíos principales de México, refiriendo que entre las causas se encontraba un sistema deficiente de investigación de los delitos, advirtiendo que deberían adoptarse medidas urgentes para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de las Procuradurías, y por tanto profesionalizar y capacitar a su personal, aunado a la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal.¹⁷

27. La Relatoría Especial sobre la independencia de los Magistrados y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que un aspecto esencial de todo sistema funcional de justicia penal es la realización de investigaciones eficaces con prontitud, precisando que hay muchos factores que impiden que los investigadores desempeñen eficazmente su labor, entre los que cabe mencionar la falta de capacidad, la escasez de recursos para realizar actividades de investigación y técnicas, la falta de capacitación y las limitaciones de recursos humanos y de recursos financieros; así como casos en que los investigadores tal vez no puedan realizar investigaciones creíbles y eficaces por falta de capacidad desde el punto de vista forense (dando lugar a que no se garantizase oportunamente la seguridad del lugar en que se cometió el delito, por lo que desaparecerían pruebas fundamentales), y precisando que dado que las actividades delictivas son cada vez más complejas, es necesario adaptar los procesos de investigación penal recurriendo a las innovaciones tecnológicas más avanzadas en esa esfera. Aunado a señalar que, no puede lucharse contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos si no se sustancian las causas correspondientes ante los tribunales.¹⁸
28. Desde la creación de esta Comisión de Derechos Humanos, en el año de 1993, hasta el día en que se emite la presente Recomendación, este organismo protector de derechos humanos se ha pronunciado sobre temas como el abordado en ésta, en los instrumentos: 3/1995, 16/1997, 1/1998, 2/1999, 5/2000, 8/2000, 9/2000, 4/2002, 6/2002, 7/2002, 11/2002, 13/2002, 10/2003, 7/2007, 8/2007, 9/2007, 5/2008, 13/2008, 11/2009, 4/2010, 3/2011, 4/2011, 7/2011, 20/2011, 13/2011, 8/2014, 1/2015 y 2/2016.
29. De acuerdo al Índice Global de Impunidad 2020 (IGI 2020), donde se analiza la situación de 86 países, de los cuales sólo en 69 de ellos es posible analizar los grados de impunidad, México se ubica en la posición 60 entre los 69 países analizados, con un índice de 49.67 que representan 10 puntos más de impunidad frente al promedio global (39.9), destacando por ubicarse entre los países con mayores niveles de impunidad, incluso como uno de los países

¹⁷ Cfr. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misión a México. A/HRC/17/30/Add.3 del 18 de abril de 2011, párrs. 54 a 59.

¹⁸ Cfr. ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, El papel de la justicia criminal en el combate a la impunidad. A65/274 del 10 de agosto de 2010, párrs. 17 y 18.

latinoamericanos con más impunidad, donde cabe destacar que América Latina suele ubicarse en el IGI como una región caracterizada por altos niveles de impunidad.¹⁹

30. La problemática de la impunidad en México ha sido señalada por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, que al emitir sus observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, manifestó su preocupación por la recurrente impunidad de los agentes del orden en relación con la comisión de graves violaciones de derechos humanos, dentro las que advirtió graves insuficiencias presentadas en las investigaciones y enjuiciamientos de graves violaciones de derechos humanos, particularmente la falta de asignación de los recursos necesarios a los responsables de la investigación; la falta de autonomía, independencia, imparcialidad y celeridad en la realización de los trámites de investigación; la falta de fiscalías o unidades especializadas en delitos ligados a graves y recurrentes violaciones a los derechos humanos en el Estado parte; la reducida capacitación de los servidores públicos a cargo de las investigaciones; la falta de autonomía e independencia de los peritos a cargo de investigaciones; y el número exiguo de persecuciones y condenas.²⁰
31. De acuerdo a la organización Human Rights Watch, es habitual que las víctimas de delitos violentos y violaciones de derechos humanos no obtengan justicia en el sistema penal, ya que según la organización de la sociedad civil Impunidad Cero, apenas 1.3 % de los delitos cometidos en México son resueltos. Esto se debe a diversos motivos, que incluyen corrupción, falta de capacitación y recursos suficientes, y complicidad de agentes del Ministerio Público y defensores de oficio con delincuentes y otros funcionarios abusivos.²¹
32. Respecto a la Ciudad de México, de acuerdo al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2020), del total de Carpetas de Investigación iniciadas por el Ministerio Público, en 44.5% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación, en tanto que para el año 2013 (año del inicio de la queja ante este Organismo) fue del 49.9%, resaltándose que se estima que la principal razón por la que las víctimas no denuncian es la pérdida de tiempo (42.3%).²²

¹⁹ Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. Índice global de impunidad 2020. Escalas de impunidad del mundo. Universidad de las Américas. Puebla, agosto 2020, pp. 13 y 14.

²⁰ ONU, Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, CCPR/C/MEX/CO/6, 7 de noviembre de 2019, párr. 22.

²¹ Human Rights Watch. Informe mundial 2021. Nueva Yor, 2021, p. 453.

²² Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020, principales resultados Ciudad de México. México, diciembre 2020, pp. 20 y 21. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_cdmx.pdf



V. Relatoría de hechos

Expediente: CDHDF/II/122/XOCH/13/D7245
Victimas directas: Víctima directa 1
Víctima directa 2
Víctima directa 3

33. El 8 de agosto y 4 de septiembre de 2010, personal ministerial adscrito a la Agencia Investigadora XO-2 de la entonces Fiscalía Desconcentrada en Xochimilco (FXOCH) de la FGJ acordó dar inicio, respectivamente, a las averiguaciones previas [REDACTED] y [REDACTED], por la presunta comisión de los delitos de lesiones dolosas y robo en agravio de la **víctima directa 1**, de la **víctima directa 2** y de la **víctima directa 3**.
34. El 10, 11 de agosto y 6 de septiembre de 2010, en relación con ambas averiguaciones previas, la autoridad ministerial ejerció acción penal contra tres de las personas señaladas como probables responsables de los ilícitos denunciados. No obstante, con fechas 13 de agosto y 8 de septiembre de 2010, el entonces Juzgado Trigésimo Tercero Penal del Distrito Federal, dentro las causas [REDACTED] y [REDACTED] (averiguaciones previas [REDACTED] y [REDACTED], respectivamente) ordenó la libertad de dos de esas personas, debido a que consideró que no existían elementos suficientes para iniciarles un proceso.
35. Por ello, el 2 de diciembre de 2010, las averiguaciones previas [REDACTED] y [REDACTED] se remitieron a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH de la FGJ para su prosecución y perfeccionamiento legal. A pesar de que ambos expedientes se iniciaron por los mismos hechos y de que al primero de ellos se le asignó el registro [REDACTED] y [REDACTED], el personal ministerial a cargo de los mismos los tramitó por separado.
36. Respecto a esta última indagatoria [REDACTED] y [REDACTED], fue hasta diciembre de 2014, que la autoridad ministerial le reconoció a la **víctima directa 1** la calidad de coadyuvante, quien incluso con antelación a que ello ocurriera, proporcionó en múltiples ocasiones al agente del Ministerio Público documentos e información útil para la investigación de los hechos denunciados; asimismo, solicitó la práctica de diligencias pertinentes para integrar la averiguación previa, particularmente para la localización de las personas señaladas como probables responsables y para la obtención de las documentales relacionadas con la atención médica que ella y la **víctima directa 2** tuvieron que recibir como consecuencia de las lesiones que les fueron ocasionadas.

37. Por su parte, en la misma indagatoria, el agente del Ministerio Público Investigador tardó aproximadamente 44 meses para girar citatorio a la **víctima directa 1**, a efecto de que ampliara su declaración y señalara si contaba con mayores datos y/o elementos de prueba que aportar; asimismo, demoró varios para obtener los certificados médicos con la clasificación definitiva de las lesiones ocasionadas a la **víctima directa 1** y **víctima directa 2**, no obstante que desde el 4 de septiembre de 2010 contaba con una fe de lesiones y certificado médico de la **víctima directa 2** en la que se establecía que las lesiones que sufrió dejaron la disminución de la función del órgano afecta (ojo izquierdo), mientras que de la **víctima directa 1**, la misma presentó diversa documentación médica el 23 de enero de 2012 solicitando la reclasificación de sus lesiones.
38. Aunado a ello, el personal ministerial a cargo de la averiguación previa [REDACTED] y [REDACTED] extravió parte de los documentos que la **víctima directa 2** aportó a fin de acreditar las lesiones cometidas en su agravio.
39. Por otra parte, entre el 31 de marzo de 2011 y el 3 de marzo de 2014, el agente del Ministerio Público a cargo del expediente [REDACTED] y [REDACTED] propuso en al menos cuatro ocasiones la determinación de reserva y en marzo de 2018, planteó el no ejercicio de la acción penal definitivo. Es importante mencionar que, en cada una de esas propuestas, se señalaron distintas fechas de prescripción del delito investigado, que variaron entre el 30 de diciembre de 2020 y el 30 de octubre de 2022.
40. Asimismo, cabe resaltar que la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador de la FGJ (CAMPAP), previa valoración de las propuestas formuladas dentro los expedientes [REDACTED] y [REDACTED], determinó que no resultaba procedente cerrar la investigación, por lo que la averiguación previa fue devuelta en todas las ocasiones al agente del Ministerio Público Investigador para ser perfeccionada.
41. El 20 de noviembre de 2017, la entonces Contralora Interna en la FGJ, a partir del estudio de los elementos de prueba, determinó que el agente del Ministerio Público César Sánchez Hernández, en oposición al deber de actuar con la diligencia necesaria para una debida procuración de justicia, incumplió sus obligaciones como servidor público en la integración de las averiguaciones previas iniciadas por las **víctimas directas 1 y 2**, ya que no llevó a cabo diligencia alguna encaminada a citar a la denunciante, a efecto de que ampliara su declaración y señalara si contaba con mayores datos y elementos de prueba que aportar a fin de acreditar el cuerpo del delito, así como por haber propuesto la reserva de la indagatoria aun cuando no se habían agotado las diligencias que podían aportar datos para la identificación de los probables responsables, aunado a que no se precisó a quién o quiénes se refería esa determinación.

f

42. En el mismo sentido, el Órgano Interno de Control en la PGJ determinó que el licenciado Víctor Manuel Nácar Zaldívar, entonces Responsable de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH de la PGJ al aprobar con su visto bueno la propuesta de reserva que se planteó en la averiguación previa [REDACTED], [REDACTED], incumplió el deber que tiene de supervisar que el agente Ministerio Público Investigador cumpla con sus atribuciones.
43. Mediante informe de 18 de junio de 2020, la autoridad ministerial en la Agencia Investigadora XO-2 de la FGJ comunicó que la indagatoria en comento aún se encontraba en integración y que los delitos denunciados por la **víctima directa 1** y por la **víctima directa 2** habían prescrito desde hacía 2 años, 10 meses y 16 días y 1 año, 3 meses y 21 días, respectivamente.
44. Por lo que hace a la averiguación previa [REDACTED] la autoridad ministerial en la Agencia Investigadora XO-2 de la FGJ, mediante acuerdo de 10 de octubre de 2011, resolvió proponer la reserva; sin embargo, fue hasta el 16 de diciembre de 2016, que dicho expediente fue ingresado a la CAMPAP para su análisis y determinación.
45. La citada Coordinación aprobó la propuesta de reserva planteada por el agente del Ministerio Público Investigador, pero el Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas, mediante dictamen de 5 de abril de 2017, resolvió el recurso de inconformidad que presentó la **víctima directa 1** y ordenó remitir la indagatoria a la Agencia Investigadora de origen, a efecto de que se practicaran las diligencias necesarias para su correcta integración. Aunado a ello, de conformidad con lo que consta en la averiguación previa, el entonces Fiscal Desconcentrado de Xochimilco dio Vista a la entonces Visitaduría Ministerial de la FGJ al considerar que existían irregularidades en la tramitación de dicho expediente.
46. Mediante informe de 18 de junio de 2020, casi 10 años después del inicio de las averiguaciones previas, la autoridad ministerial en la Agencia Investigadora XO-2 comunicó a este Organismo que la averiguación previa [REDACTED] [REDACTED] aún se encontraba en integración.

J

VI. Marco jurídico aplicable

47. El primer párrafo del artículo 1 de la CPEUM establece que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como de las garantías necesarias para su protección. En ese sentido, la SCJN estableció que *"los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano"*²³.
48. Sobre la cuestión, el artículo 4 apartado A de la CPCM, relativo a la protección de los derechos humanos, establece que estos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local y que pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
49. El segundo párrafo del artículo 1 de la CPEUM establece que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona; a su vez, la SCJN ha entendido que el principio de supremacía constitucional implica que a la eficacia normativa directa de la Constitución se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas²⁴. En sentido amplio, la interpretación conforme implica que todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar las leyes a la luz y conforme a los derechos humanos previstos en la constitución y tratados internacionales, mientras que en sentido estricto implica que cuando existan varias interpretaciones válidas, preferirá aquella que sea acorde a la norma constitucional y a los instrumentos internacionales²⁵. De otro lado, la SCJN ha entendido que el principio pro persona busca maximizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y permite *"optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio"*²⁶.
50. Por otro lado, en el tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM, en consonancia con el artículo 4 apartado b de la CPCM, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y,

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, abril 2014, p. 202.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 1a/JJ. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, p. 239.

²⁵ Caballero, José Luis (coord.), Sánchez Cordero, Olga, *El Control de Constitucionalidad en México, a partir de la Reforma de junio de 2011, Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 930-931.

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 1a: CCCXXVII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, octubre de 2014.



consecuencialmente, los deberes especiales prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos, todo lo cual debe ser realizado de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

51. En este contexto, la CDHCM, en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos, tiene la obligación legal²⁷, constitucional²⁸ y convencional²⁹ de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*³⁰. Así, la Comisión funda sus recomendaciones en las disposiciones de derechos humanos establecidas en tanto en la CPEUM, como en las diversas fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, inclusive la interpretación que los organismos internacionales de derechos humanos realizan respecto del contenido y alcance de los derechos de fuente internacional, favoreciendo en todos los casos la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.

VI.1 Derecho al debido proceso

52. El derecho al debido proceso consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro

²⁷ El artículo 2 de la Ley de la CDHDF establece que esta Comisión "es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos".

²⁸ El tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM establece que "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

²⁹ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1969, art. 1.1; ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Estados Unidos, 1966, ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nueva York, Estados Unidos, art. 2.2; OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), Belém do Pará, Brasil, 1994, art.7; ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Nueva York Estados Unidos, 1979, arts. 2 y 3.

³⁰ [L]a protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad" [...], que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. Corte IDH. *Caso Galman Vs. Uruguay. (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 239. [E]n el ámbito de su competencia "todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un "control de convencionalidad"; *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 497. Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control "de convencionalidad" *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes; *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 213.



cualquiera³¹. Por lo que, comprende el "conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente de cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos". En ese sentido, todos los actos que provengan de las autoridades estatales, ya sean de carácter jurisdiccional, administrativo o sancionatorio deben respetar el debido proceso.

53. Estas garantías incluyen, por ejemplo: que toda persona tenga derecho a ser oída, a ser informada de los derechos que le asisten, a que las autoridades actúen conforme a los protocolos de investigación determinados para cada delito, dentro de un plazo razonable y con la debida diligencia, por un tribunal competente, independiente o imparcial, establecido con anterioridad por la ley.
54. En materia penal, estas garantías tienen dos ámbitos de aplicación: personas imputadas y víctimas del delito. En el segundo caso, protegen a las personas que instan la función jurisdiccional del Estado para reivindicar un derecho, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho.
55. Particularmente, en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, el derecho al debido proceso de víctimas del delito se reconoce en diversas fuentes normativas enlistadas a continuación:

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones [...].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. [...]

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 8. Garantías judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para

³¹ Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 29 de enero de 1997, parr. 74.



la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[...]

Directrices sobre la función de los Fiscales³²

[...]

Función de los fiscales en el procedimiento penal

[...]

11. Los fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos; la supervisión de la legalidad de esas investigaciones, la supervisión de la ejecución de fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público.

12. Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.

13. En cumplimiento de sus obligaciones, los fiscales:

[...]

b) Protegerán el interés público, actuarán con objetividad, tendrán debidamente en cuenta la situación del sospechoso y de la víctima, y prestarán atención a todas las circunstancias pertinentes, prescindiendo de que sean ventajosas o desventajosas para el sospechoso;

[...]

d) Considerarán las opiniones e inquietudes de las víctimas cuando se vean afectados sus intereses personales y asegurarán que se informe a las víctimas de sus derechos con arreglo a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder.

[...]

Relaciones con otros organismos o instituciones gubernamentales

20. A fin de asegurar la equidad y eficacia del procedimiento, los fiscales harán lo posible por cooperar con la policía, los tribunales, los abogados, los defensores públicos y otros organismos o instituciones gubernamentales.

Actuaciones disciplinarias

21. Las faltas de carácter disciplinario cometidas por los fiscales estarán previstas en la ley o en los reglamentos. Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con

³² Adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990).

arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente.

22. Las actuaciones disciplinarias contra los fiscales garantizarán una evaluación y decisión objetivas. Se determinarán de conformidad con la ley, el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas establecidas y teniendo presentes estas Directrices.

Observancia de las Directrices

23. Los fiscales respetarán las presentes Directrices. Además, harán todo lo que esté en su poder por evitar que se infrinjan y se opondrán activamente a ello.

24. Los fiscales que tengan motivos para estimar que se ha cometido, o que está por cometerse, una violación de las presentes Directrices lo comunicarán a sus superiores jerárquicos y, cuando sea necesario, a otras autoridades u órganos competentes, con facultades en materia de revisión o recurso.

56. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en su Opinión Consultiva No. OC-9/87, al referirse respecto el artículo 8 de la CADH³³:

Este artículo, cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención "Garantías Judiciales", lo cual puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.

Este artículo 8 reconoce el llamado "debido proceso legal", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial (...).

57. Adicionalmente, la CortelDH, ha precisado:

"cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. [...] el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso: el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del

³³ Corte IDH, Opinión Consultiva NO. OC-9/87, emitida el 6 de octubre de 1987. "Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana de Derechos Humanos)", párrs. 27 y 28.

artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.³⁴

58. Por lo anterior, la Corte IDH, ha referido que:

[...]de conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.³⁵

59. De acuerdo con los estándares internacionales, las funciones y actuaciones del Fiscal, se llevarán a cabo sobre la base de la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos.³⁶

60. A nivel nacional, el debido proceso se desprende de diversas disposiciones constitucionales en las que se establece el cumplimiento de las formalidades esenciales de los procedimientos, los cuales deben ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

61. La SCJN también se ha pronunciado sobre el alcance del derecho al debido proceso, al manifestar que:

Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento [...] Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad

³⁴ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y Otros Vs Panamá* (Fondo: Reparaciones y Costas), Sentencia del 2 de febrero de 2001, párrs. 124 y 125.

³⁵ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de agosto de 2013, párr. 188; *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 146.

³⁶ Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 12, y artículo 1, apdo. h), de las Normas de responsabilidad profesional y Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales. ONU. Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, AHR/C/44/47 del 10 de agosto de 2010, párr. 33.

punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto [...].³⁷

62. Por otra parte, el derecho al debido proceso se vincula con el derecho de acceso a la justicia ya que la CortelDH, ya que en virtud de la protección otorgada por los artículos 8 y 25 de la Convención, los Estados están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, precisado al respecto³⁸:

que el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales [...] El actuar omiso o negligente de los órganos estatales no resulta compatible con las obligaciones emanadas de la Convención Americana, con mayor razón si están en juego bienes esenciales de las personas. Así pues, los Estados deben dotar a las autoridades correspondientes de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas y, en particular, de las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias [...]

1.1.1. Debida Diligencia

63. La Corte IDH ha señalado: "[...] que la obligación del Estado de investigar consiste principalmente en la determinación de las responsabilidades y, en su caso, en su procesamiento y eventual condena"³⁹; para lo cual también precisó: "[...] el Estado debe conducir una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos del presente caso, a fin de esclarecerlos, determinar la verdad [...] y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea [...]"⁴⁰
64. Lo anterior, partiendo de la premisa de que: "[...] El eje central del análisis de la efectividad de los procesos en este caso es el cumplimiento de la obligación de investigar con debida diligencia. Según esta obligación, el órgano que investiga

³⁷ Véase Jurisprudencia número 1a./J. 11/2014. Derecho al Debido Proceso. Su contenido. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I Libro 3, febrero de 2014, p. 396.

³⁸ Corte IDH, *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 139.

³⁹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 241.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Pacheco Teniel Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 27 de abril de 2012, párr. 128; y, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 143.

una violación de derechos humanos debe utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de intentar obtener el resultado que se persigue."⁴¹ De lo expuesto se tiene que: "[...] Los Estados tienen la obligación de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales."⁴²

65. Siendo la obligación de investigar un deber de medios y no de resultados, tal como lo refirió la mencionada Corte IDH, al disponer: "[...] 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 [...]"⁴³.
66. Por lo anterior, se ha establecido que la obligación de debida diligencia implica que las investigaciones penales agoten todas las líneas lógicas de investigación, en consecuencia la "debida diligencia" exige que las investigaciones impulsadas por el Estado tomen en cuenta "la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión", asegurando que no haya "omisiones en la recabación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación", siendo esencial se adopten las acciones que permitan investigar, perseguir penalmente y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales.⁴⁴
67. Por lo que, si las autoridades encargadas de la investigación del delito y la procuración de justicia no impulsan y practican las diligencias esenciales, habiéndose solo abocado solamente a: i) practicar un gran número de diligencias sin estar orientadas a conducir a la verdad, ii) la sola apertura y permanencia de las investigaciones a lo largo del tiempo sin actividad, o incluso

⁴¹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 156; *Caso Gómez Palomino* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 80; y, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de marzo de 2005, párrs. 65 y 83.

⁴² Corte IDH. *Caso Suarez Rosero Vs. Ecuador* (Fondo), Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 65; y, *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*, Sentencia de 5 de julio de 2011, párr. 104.

⁴³ Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 191; *Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras*. (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988, párrs. 166, 176 y 177; y, *Caso Valle Jaramillo y otros* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 98; *Caso Radilla Pacheco Vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrs. 193 y 233; y, *Caso Garibaldi Vs. Brasil* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de septiembre de 2009, párr. 112.

⁴⁴ CIDH. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.12/13, 2013 pp. 131 y 132.

iii) la obtención de resultados que aisladamente pudieran tener este tipo de investigaciones, no se satisface el requisito de debida diligencia⁴⁵.

68. De ahí que la Corte Interamericana haya dispuesto que la falta de debida diligencia puede materializarse, entre otros, en los siguientes supuestos: *"en la irrazonabilidad del plazo transcurrido en las investigaciones, la falta de adopción de las medidas necesarias de protección ante las amenazas que se presentaron durante las investigaciones, las demoras, obstáculos y obstrucciones en la realización de actuaciones procesales y graves omisiones en el seguimiento de líneas lógicas de investigación"*.⁴⁶

69. El hecho que el órgano encargado de la investigación cerrara —aunque fuera en términos provisorios— la investigación sin agotar ninguna de las hipótesis investigativas expuestas, demuestra que actuó de manera incompatible con su función de realizar una investigación de oficio, objetiva, exhaustiva y efectiva. En este sentido, la Corte IDH ya ha establecido que "el principio de legalidad de la función pública, que gobierna la actuación de los funcionarios del Ministerio Público, obliga a que su labor en el ejercicio de sus cargos se realice con fundamentos normativos definidos en la Constitución y las leyes. De tal modo, los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal".⁴⁷

70. En casos complejos, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación.⁴⁸

1.2. Omisión de realizar la investigación sin dilación dentro de un plazo

71. Bajo las anteriores consideraciones es que resulta pertinente señalar que las autoridades responsables de la investigación deben conducir las actuaciones

⁴⁵ Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1º de marzo de 2005, párr. 83, y *Caso Albán Comejo y otros. Vs. Ecuador*, (Fondo Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de noviembre de 2007, párr. 62, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr.200.

⁴⁶ *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 156.

⁴⁷ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 165.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso García y familiares Vs. Guatemala* (Fondo Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 noviembre de 2012, párr.148; *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de septiembre de 2015, párr. 258.

en forma expedita, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos, que tengan como consecuencia la impunidad y vulneren la debida protección judicial⁴⁹. De ahí que una demora prolongada de investigaciones podría constituir, en sí misma, una violación a las garantías judiciales por falta de debida diligencia⁵⁰.

72. Dado que las investigaciones deben ser llevadas a cabo con la debida diligencia que ameritan, conviene precisar la oportunidad de que las mismas sean resueltas dentro de un plazo razonable⁵¹; para tal efecto, siguiendo el criterio de la Corte IDH "[...] se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales⁵² y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso".⁵³
73. De ahí que, resulta oportuno destacar que con el propósito de afinar las decisiones de los tribunales y/o autoridades involucradas, la mencionada Corte IDH enriqueció el examen del plazo razonable, al manifestar: *"El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de la controversia"*.⁵⁴
74. Además, añadió que: *"[...] corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar el caso [...]"*.⁵⁵
75. Dicho criterio ha sido retomado por la SCJN al señalar que *"para precisar el 'plazo razonable' en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo*

⁴⁹ CIDH Informe No. 05/03 Jesús María Valle Jaramillo Vs. Colombia (Admisibilidad), 20 de febrero de 2003, párr. 31.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 226.

⁵¹ Véanse los artículos 7, numeral 5 y 8, numeral 1 de la Convención Americana (que son coincidentes en lo sustancial con el artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades).

⁵² Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

⁵³ *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 230.

⁵⁴ *Caso Valle Jaramillo y otros vs Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 155; y, *Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte IDH sobre el Caso Valle Jaramillo y otros Vs Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 14.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 155; y, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 255.

injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales".⁵⁶

76. En ese mismo tenor, la Ley General de Víctimas⁵⁷ hace referencia al "*plazo razonable*" al definir la *debida diligencia*, como aquella obligación del Estado —a través de sus instituciones— tendente a realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esa Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.
77. En el caso que nos ocupa, tratándose del análisis de la debida procuración de justicia y, por supuesto, la dilación o demora en la integración de las averiguaciones previas materia del presente instrumento, resulta relevante lo dispuesto por el artículo 21, párrafos primero y segundo, de la CPEUM, que regula las atribuciones de la institución del Ministerio Público, al referir que tiene competencia, salvo casos de excepción, "*para investigar los delitos, verificar la probable responsabilidad de los involucrados e instar la actuación jurisdiccional mediante la materialización de la acción penal y la remisión de la averiguación previa a la autoridad competente*".⁵⁸ Asimismo, el Código Penal para el Distrito Federal prevé las formalidades que deberán ser observadas por el Ministerio Público, a partir de que tenga conocimiento de la posible comisión de un hecho ilícito y durante la tramitación de las averiguaciones previas correspondientes. Además, los artículos 1, 2, fracciones I y II y 3, fracción IV de la Ley Orgánica

⁵⁶ Véase Tesis I.40.A.4 K. "*Plazo Razonable para Resolver. Concepto y Elementos que lo integran a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 2 Libro XV, Diciembre de 2012, p. 1452.

⁵⁷ Véase el artículo 5, de la Ley General de Víctimas.

⁵⁸ Véase Tesis 1a. CCCXIII/2013 (10a.). "*Ejercicio de la Acción Penal. Interpretación del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 2 Libro XXV, Octubre de 2013, p. 1049.

de la PGJDF⁵⁹, así como el numeral 6, fracciones I y X de su Reglamento⁶⁰, disponen sistemáticamente las atribuciones del Ministerio Público para la investigación de los delitos, cuya actuación se deberá apegar a los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos; lo que desde luego implica que les asiste la obligación de realizar las acciones tendentes para acreditar la existencia o no del delito y, en su caso, la probable responsabilidad, bajo el principio de debida diligencia y dentro de un plazo razonable. Sobre todo si se considera que la función pública que gobierna la actuación de los Agentes del Ministerio Público "*los obliga a que su labor en el ejercicio de sus cargos se realice con fundamentos normativos definidos en la Constitución y las leyes [...] los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal*".⁶¹

Motivación.

78. Es así que del análisis de los antecedentes que conforman las evidencias que integran los Anexos; así como de los ordenamientos jurídicos internacionales, nacionales y locales sobre la materia, esta Comisión tiene la convicción de que personal adscrito a la ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México vulneraron el derecho al debido proceso de las **víctimas directas 1, 2 y 3** en

⁵⁹ Artículo 1. (Objeto de la Ley). [...]

Para el despacho de los asuntos que competen al Ministerio Público, la actuación de la Procuraduría se regirá por los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos.

Artículo 2. (Atribuciones del Ministerio Público). La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia y tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por sí, a través de los Agentes del Ministerio Público, de la Policía de Investigación, de los Peritos y demás servidores públicos en el ámbito de su respectiva competencia:

I. Investigar los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal y perseguir a los imputados con la Policía de Investigación y el auxilio de servicios periciales;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, observando la legalidad y el respeto de los derechos humanos en el ejercicio de esa función;

[...]

Artículo 3. (Investigación de los delitos). Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, sobre la investigación de los delitos en la averiguación previa y la persecución de los imputados comprenden:

[...]

IV - Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los requisitos constitucional y legalmente exigidos para el ejercicio de la acción penal, así como para la reparación del daño;

[...]

⁶⁰ Artículo 6.- El Ministerio Público en la investigación de los delitos, llevará a cabo las acciones siguientes:

I. Investigar los delitos del orden común en el Distrito Federal, con apoyo de la Policía de Investigación, de los Servicios Periciales y demás cuerpos de seguridad pública;

[...]

X. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los requisitos constitucionales y procedimentales, exigidos para el ejercicio de la acción penal;

[...]

⁶¹ Corte IDH. Caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 27 de enero de 2009, párrafo. 165.; Caso *Anzualdo Castro vs. Perú*. de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 133.

tanto al analizar si la actuación de la autoridad en la integración de las diversas averiguaciones previas bajo el principio de **debida diligencia** y, por ende, si se actualizaron uno de los cuatro elementos para configurar el "plazo razonable" se observó lo siguiente:

79. Respecto al primer elemento, relativo a la **complejidad** de los casos que se analizan, se documentó que, tanto por la naturaleza de los delitos como por el número de víctimas, la autoridad minsiterial se encontraba en posibilidad de resolver en un periodo de tiempo considerado razonable, considerando las especificidades de cada una de las investigaciones como se aprecia a continuación:

Anexo	No. de averiguación previa	Complejidad del asunto	
		Delito	Víctimas
1	[REDACTED]	Lesiones dolosas Robo Reclasificado a Robo agravado en pandilla	3
2	[REDACTED] y [REDACTED]	Lesiones dolosas Robo Reclasificado a Robo agravado en pandilla	3
3	[REDACTED]	Lesiones dolosas Robo Reclasificado a Robo agravado en pandilla	3

80. De lo anterior, se observa que el hecho de que hayan transcurrido más de 11 años sin que se hayan esclarecido los hechos, no se encuentra justificado bajo un elemento de complejidad del asunto en razón de la naturaleza del delito o por el número de víctimas que involucraba, pues la investigación se centró en su mayoría a la acreditación de los elementos de un tipo penal (robo calificado en pandilla), con relación a tres víctimas.

81. En cuanto al segundo elemento, relativo a la **actividad procesal del interesado**, es de resaltar que en el caso que se presenta, las **víctimas directas 1, 2 y 3** en su calidad de querellantes o denunciante tuvieron participación activa durante el trámite de sus respectivas indagatorias⁶²; sea por iniciativa propia aportando información para coadyuvar con el agente del Ministerio Público en la recolección de las pruebas idóneas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal; o bien, obligados a darle seguimiento al curso de la investigación, al observar que no existían avances y, sobre todo, que no tenían acceso a la justicia, en particular respecto a la inadecuada valoración médica de las víctimas,⁶³ actualizándose inclusive una obstaculización al derecho con que contaban de ser coadyuvantes, sea para conocer el estado de la indagatoria o para recibir elementos de prueba⁶⁴.

⁶² Véase: Anexo 4, evidencias: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20.

⁶³ Véase: Anexo 2, evidencias 20, 25, 39, 40, 41, 42 y 43;

Anexo 3, evidencia 29;

Anexo 4, evidencias 1, 2, 4, 6, 9, 16, 20 y 23.

⁶⁴ Véase: Anexo 4, evidencias 2 y 7.

Aunado al intento de las víctimas en 2016, para que las indagatorias fueran cambiadas a la Fiscalía de Delitos Especiales y a la Fiscalía de Delitos Ambientales, sin que esto resultara procedente⁶⁵, así como la denuncia de hechos considerados irregulares que motivaron el inicio de las carpetas de investigación ante la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos⁶⁶ [REDACTED] por el delito de prevaricación y la [REDACTED] por el delito de ejercicio ilegal del servicio público, sin que pase desapercibido para esta Comisión que, con relación a esta última, en el acuerdo de 30 de abril de 2019 se hizo referencia dentro el "resultando", al desglose [REDACTED], mientras que en el "considerando" se realizó respecto los [REDACTED] y [REDACTED], sin que se hubiera hecho pronunciamiento específico sobre el estado de los mismos y la revisión de la actuación ministerial dentro de ellos, aunado a que en los diversos informes a esta Comisión no se remitió información detallada con el respectivo soporte documental.

82. En relación al tercer elemento referente a la **actividad del órgano investigador**, esto es, del Ministerio Público, se valoró su actuación en dos supuestos:

83. **Las omisiones de sus obligaciones:** En el presente caso se documentó, que personal de la ahora Fiscalía (*César Sánchez Hernández*, en su carácter de Agente del Ministerio Público así como de Responsable de Agencia, *Victor Manuel Nécar Zaldivar*, en su carácter de Responsable de Agencia, *Rodolfo Jiménez O.*, en su carácter de Agente del Ministerio Público por suplencia, y de Oficial Secretario del Ministerio Público, *René Hernández Pérez*, en su carácter de Agente del Ministerio Público, *Armando Clemente Salazar Cardona*, en su carácter de Oficial Secretario del Ministerio Público), en la integración de las averiguaciones previas, incurrieron en la dilación en la investigación aunado a que fueron omisos en investigar de manera diligente en tanto se tiene documentado por este Organismo que existió una falta de impulso de la investigación⁶⁷, lo que impactó en la dilación en la determinación de la misma⁶⁸, en la que omitieron realizar las acciones pertinentes para la investigación y persecución de los delitos denunciados por las ahora **víctimas directas 1, 2 y 3**, así como se pudieron identificar diversas omisiones durante su investigación, tales como:

- En la realización de actos de investigación para la identificación de las

⁶⁵ Véase: Anexo 4, evidencias 12 y 13.

⁶⁶ Véase: Anexo 4, evidencia 22.

⁶⁷ Véase: Anexo 2, evidencias 6, 7, 8, 18, 22, 23, 24 y 38;

Anexo 3, evidencias 16, 17 y 20;

Anexo 4, evidencias 15, 18, 22 y 23.

⁶⁸ Véase: Anexo 1, evidencias 1, 2, 7, 8, 10 y 20;

Anexo 2, evidencias 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 18, 19, 22, 23, 24, 29, 30, 31, 32, 37, 38 y 40;

Anexo 3, evidencias 1, 2, 5, 7, 8, 12, 13, 16, 17, 20, 25, 27 y 28;

Anexo 4, evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20.

- personas probables responsables.⁶⁹
 - En ordenar y/o realizar medidas de protección para las víctimas.⁷⁰
 - En proporcionar asistencia jurídica a la víctima.⁷¹
 - En rerealizar diligencias tendientes a recabar elementos vinculados a la afectación física de las víctimas.⁷²
 - En la integración adecuada de los expedientes a fin de evitar la omisión de una integración completa y actualizada de actuaciones.⁷³
84. Respecto a la investigación vinculada a la afectación física de la **víctima directa 2**, contrasta que, no obstante que el 4 de septiembre de 2010, se dio fe ministerial⁷⁴ de tener a la vista una hoja de Urgencias del Hospital "Lic. Adolfo Lopez Mateos" del ISSSTE de fecha 29 de agosto de 2010 y una nota de interconsulta a oftalmología, en las que se refiere, entre otros aspectos, que "las lesiones que sufrió dejaron una disminución de la función de un órgano (ojo)", no se profundizó en dicho aspecto hasta el 1 de septiembre de 2012, cuando por impulso de la víctima se agregan al expediente copias simples del expediente del Instituto de Oftalmología, Fundación [...] fechadas el 4 de septiembre de 2010.⁷⁵
85. Aunado a que, mediante comparecencia de la **víctima directa 1**, del 23 de enero de 2012, exhibió diversas documentales a efecto de aportar elementos vinculados a las lesiones recibidas por ella, así como por la **víctima directa 3**, resultando que transcurrieron aproximadamente seis meses para que la **víctima directa 3** fuera citada⁷⁶ por el Agente del Ministerio Público para ser enviada con perito médico forense para la clasificación de sus lesiones. En tanto que, la **víctima directa 2**, mediante comparecencia del 16 de agosto de 2012⁷⁷, exhibió diversos documentos médicos y, no obstante ello, el 10 de diciembre de 2014, el agente del Ministerio Público por suplencia, César Sánchez Hernández, adscritos a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH de la FGJ, acordó que se mantenía en espera de diversos documentos por parte de la víctima para, con ello, realizar el dictamen correspondiente por las lesiones, siendo presentadas nuevamente dichas documentales —junto con otros documentos— el 16 de diciembre de

⁶⁹ Véase: Anexo 1, evidencias 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 15, 16 y 17;

Anexo 2, evidencias 20 y 22;

Anexo 3, evidencias 3 y 4;

Anexo 4, evidencias 1, 2, 18, 20 y 23.

⁷⁰ Véase: Anexo 2, evidencia 26.

⁷¹ Véase: Anexo 2, evidencia 27.

⁷² Véase: Anexo 2, evidencias 20, 25, 39, 40, 41, 42 y 43;

Anexo 3, evidencia 29;

Anexo 4, evidencias 1, 2, 4, 6, 9, 16 y 20.

⁷³ Véase: Anexo 4, evidencia 21.

⁷⁴ Véase: Anexo 3, evidencia 6.

⁷⁵ Véase: Anexo 3, evidencia 29.

⁷⁶ Véase: Anexo 2, evidencia 23.

⁷⁷ Véase: Anexo 2, evidencia 25.

2014,⁷⁸ y es hasta el 22 de abril de 2015,⁷⁹ que se recibió el Dictamen de Medicina Forense por el agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación 2 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH de la FGJ y por el cual se concluyó que las lesiones presentadas por la **victima directa 2**, son las que disminuyen el normal funcionamiento de un órgano.

86. Para esta Comisión, dichas omisiones contribuyeron a la prolongación o demora injustificada en la investigación de tales averiguaciones previas, considerando, además, como premisas básicas el inicio de las mismas y la última diligencia documentada, actualizándose periodos de actividad injustificada⁸⁰, advirtiéndose que, mediante resolución número E.I. [REDACTED] de 5 de abril de 2017, suscrita por el Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas, se determinó la improcedencia para confirmar la autorización de la reserva, sin dejar pasar desapercibido que en dicha indagatoria fue propuesta la Reserva en fecha 10 diez de octubre de 2011 dos mil once y enviada a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador hasta el 16 dieciséis de diciembre de '2017' (sic) según consta en el sello de la carátula de los 03 tomos, aunque del oficio que obra a foja 43 del Tomo III se desprende que la fecha en que se recibió en dicha Coordinación fue el 16 de diciembre de 2016 y resuelta por dicha autoridad el 31 treinta y uno de enero de 2017 dos mil diecisiete". También lo ocurrido en la averiguación previa [REDACTED] en la cual hubo una determinación con acuerdo de reserva de fecha 30 de julio del año 2013, la cual fue remitida a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador en el mes de octubre del año 2013 en el paquete 14 remesa 01, pero fue regresada por un error en el número de hojas y falta de sellos; una vez que dichas circunstancias fueron subsanadas, la indagatoria se envió nuevamente a la citada Coordinación en el mes de diciembre del año 2013.⁸¹
87. Inclusive, mediante oficio del 23 de junio de 2017, suscrito por el entonces Fiscal Desconcentrado de Investigación en Xochimilco, se solicitó al licenciado César Sánchez Hernández, Encargado Responsable de la Coordinación Territorial en XO-1,⁸² ordenara y supervisara que el Ministerio Público Investigador a cargo de la indagatoria [REDACTED] y de sus respectivos desgloses, llevara a cabo diversas acciones a efecto de realizar un estudio preciso y minucioso.
88. Lo anterior, aunado a la determinación por parte de la Contralora en la FGJ, del 20 de noviembre de 2017⁸³, en la cual se estableció que de los elementos de prueba quedó acreditado que el servidor público César Sánchez Hernández, en

⁷⁸ Véase: Anexo 4, evidencia 6.

⁷⁹ Véase: Anexo 4, evidencia 9.

⁸⁰ Véase: Anexo 3, evidencias 22, 23, 24 y 26.

Anexo 4, evidencias 15, 21, 22 y 23.

⁸¹ Véase: Anexo 4, evidencia 3.

⁸² Véase: Anexo 4, evidencias 17 y 23.

⁸³ Véase: Anexo 4, evidencia 18.

su carácter de Agente del Ministerio Público por Suplencia incurrió en una responsabilidad grave, al igual que el servidor público Víctor Manuel Nácar Zaldívar, en su carácter de Responsable de Agencia.

89. Finalmente, respecto al cuarto elemento en relación con las determinaciones de los Agentes del Ministerio Público es preciso referir los datos siguientes sobre la emisión de acuerdos de No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP) y reserva, así como con las determinaciones de ejercicio de la acción penal esta Comisión de Derechos Humanos a partir de su investigación logró documentar lo siguiente:

No Ejercicio de la Acción Penal y Reserva

90. Los casos en que los Agentes del Ministerio Público determinaron el NEAP y/o Reserva de manera directa fueron:

Reservas y No Ejercicio de la Acción Penal vinculadas a la Averiguación Previa [REDACTED]

y [REDACTED]

Razones de la determinación	Fecha de propuesta	Fecha de autorización	Procedencia
Pruebas insuficientes para acreditar cuerpo del delito y probable responsabilidad de robo en agravio de víctima directa 1	Reserva 31-MAR-11 ⁸⁴ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público y por Víctor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)		Improcedencia 10-JUN-11 ⁸⁵ Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP
No se reúnen los elementos de convicción necesarios para el ejercicio de la acción penal del delito de robo en agravio de víctima directa 1 y víctima directa 2	Reserva 30-SEP-11 ⁸⁶ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público y por el licenciado Víctor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, todos adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)		Improcedencia 30-NOV-11 ⁸⁷ Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP
No se reúnen los elementos de convicción necesarios para el ejercicio de la acción penal por el delito de robo y lesiones en agravio	Reserva 30-JUL-13 ⁸⁸ (César Sánchez Hernández, agente del	Al 12 de diciembre de 2013 ⁸⁹ la cual había sido recibida el mismo día ⁹⁰ , por lo cual continuaba pendiente de	

⁸⁴ Véase: Anexo 2, evidencia 9.

⁸⁵ Véase: Anexo 2, evidencia 10.

⁸⁶ Véase: Anexo 2, evidencia 12.

⁸⁷ Véase: Anexo 2, evidencia 13.

⁸⁸ Véase: Anexo 2, evidencia 28.

⁸⁹ Véase: Anexo 2, evidencia 32.

⁹⁰ Véase: Anexo 2, evidencia 31.

de víctima directa 1 y víctima directa 2	Ministerio Público y por Victor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	estudio por Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP	
Reiteraron la reserva del 30 de julio de 2013 ya que no se realizó ninguna diligencia relacionada con los hechos	Reserva 03-MAR-14 ⁹¹ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público por suplencia, adscrito a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)		Improcedencia 30-ABR-14 ⁹² Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP
No existen otros datos o prueba que corroboren la conducta que se le imputa a [...], resultando de la investigación y valoración de las pruebas, que los hechos no son constitutivos del robo agravado en pandilla en agravio de víctima directa 3	No Ejercicio de la Acción Penal 06-MAR-18 ⁹³ (René Hernández Pérez, agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación 2 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Autorizada 14-MAR18 ⁹⁴ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público Responsable adscrito a la Agencia investigadora XO-2 de la FXOCH)	

91. Es así que, entre las observaciones realizadas en la determinación de improcedencia del 30 de abril de 2014⁹⁵, la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador solicitó:

- a) Fundar y motivar correctamente la propuesta de consulta, subsanando los errores ya mencionados en el cuerpo del presente dictamen (precisar por quiénes y qué delitos, se plantea la presente propuesta, es decir en contra de quién es el delito y en agravio de quién, de manera lógica y correcta)
- b) Precisar, si la indagatoria en que se actúa es materia del artículo (sic) 36 del Código Procesal de la materia, y en caso de ser afirmativo recabar las constancias necesarias para su debida determinación, además de fundar y motivar adecuadamente y en caso de no ser materia del artículo en cita, aclarar cuál fue la situación jurídica de [...], es decir si obra desglose por lo que respecta a la participación de dicho sujeto.

⁹¹ Véase: Anexo 2, evidencia 33

⁹² Véase: Anexo 2, evidencia 36

⁹³ Véase: Anexo 2, evidencia 44

⁹⁴ Véase: Anexo 2, evidencia 45

⁹⁵ Véase: Anexo 2, evidencia 36

Reservas y No Ejercicios de la Acción Penal, vinculadas a la averiguación previa

Razones de la determinación	Fecha de propuesta	Fecha de autorización	Procedencia
Pruebas insuficientes para acreditar la conducta del delito de robo agravado	Reserva 31-MAR-11 ⁹⁶ (Rodolfo Jiménez, agente del Ministerio Público y por Víctor Manuel Nacar Zaldívar, Responsable de Agencia, adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Regreso por Auxiliares Procurador 23-JUN-11 ⁹⁷ Falta de diligencias	
Pruebas insuficientes para acreditar la imputada intervino la conducta del delito de robo agravado	Reserva 10-OCT-11 ⁹⁸ (Rodolfo Jiménez, agente del Ministerio Público, adscrito a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Regreso por Subprocurador 05-ABR-17 ⁹⁹ Agregue actuaciones Y las demás que deriven	
No constituye los elementos del tipo penal de robo agravado en pandilla	No Ejercicio de la Acción Penal 19-FEB-2018 ¹⁰⁰ (René Hernández Pérez, agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación 2 sin detenido de la Agencia investigadora XO-2 de la FXOCH)	Autorización 19-FEB-19 ¹⁰¹ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público Responsable de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Improcedencia 31-MAY-18 ¹⁰² Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP

Ejercicio de la Acción Penal, quedando la averiguación previa bajo los efectos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF)

Vinculadas a la averiguación previa

Consignación	Determinación del MP	Fecha
Robo agravado en pandilla a víctima directa 1 Desglose por lo que hace a la participación de otros sujetos o ilícitos	Ejercicio de la acción penal	10-AGO-10 ¹⁰³
Robo agravado en pandilla a víctima directa 3 Desglose por cuanto hace a otros delitos y otros participantes	Ejercicio de la acción penal	11-AGO-10 ¹⁰⁴
Robo agravado libertad por falta de elementos para procesar de [...], respecto del delito de robo agravado en pandilla denunciado por víctima directa 3.	Sentencia Toca	12-OCT-10 ¹⁰⁵

⁹⁶ Véase: Anexo 3, evidencia 18.⁹⁷ Véase: Anexo 3 evidencia 19.⁹⁸ Véase: Anexo 3, evidencia 21.⁹⁹ Véase: Anexo 3, evidencia 26.¹⁰⁰ Véase Anexo 3, evidencia 30.¹⁰¹ Véase Anexo 3, evidencia 31.¹⁰² Véase Anexo 3, evidencia 32.¹⁰³ Véase Anexo 1, evidencia 6.¹⁰⁴ Véase Anexo 1, evidencia 17.¹⁰⁵ Véase Anexo 1, evidencia 18.

<p>Quedando bajo efectos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, solicitándose:</p> <p><i>PRIMERO.- Por lo antes señalado, es necesario que se cite nuevamente al denunciante, para que aporte mayores elementos de prueba para robustecer su dicho, debiendo de presentar testigos de los hechos.</i></p> <p><i>SEGUNDO.- Y demás diligencias que considere pertinentes tomando en cuenta los argumentos señalados por el órgano judicial.</i></p> <p><i>TERCERO.- Una vez realizadas las diligencias que anteceden y las que Usted estime necesarias; solicito se remitan a esta Representación Social a efecto de ofrecerlas al C. Juez del conocimiento con la finalidad de que obsequie la Orden Judicial respectiva</i></p> <p><i>CUARTO.- Cabe hacer notar que de no aportar mayores elementos de prueba y enviar las actuaciones en el mismo estado en que se encuentran, redundará en que la causa penal en estudio, quede en los mismos términos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales en vigor para el Distrito Federal.</i></p> <p><i>Así mismo me permito hacer de su conocimiento que la fecha probable del vencimiento de los 180 días señalados en el Acuerdo A/10/09, es el 09 nueve de mayo de 2010 (sic).</i></p>		
--	--	--

Vinculadas la averiguación previa

Consignación	Determinación del MP	Fecha
<p>Robo agravado en pandilla a víctima directa 1 Desglose respecto participación de otros sujetos o delitos Lesiones a víctima directa 2 no acreditados</p>	Ejercicio de la acción penal	6-SEP-10 ¹⁰⁶
<p>Libertad por falta de elementos por el delito de robo agravado en pandilla a la víctima directa 1, ante ausencia de elementos de prueba aptos que permitan acreditar la probable responsabilidad penal de la inculpada y el cuerpo del delito (no se crea certidumbre de que la hoy inculpada se haya apoderado de la mencionada cámara fotográfica).</p> <p>Quedando bajo efectos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, solicitándose:</p> <p><i>De acuerdo con el criterio del Órgano Jurisdiccional que dicta la LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR, en la presente averiguación previa existe una insuficiencia probatoria que acredite en el presente caso que la probable responsable (...) HAYA DESAPODERADO a la denunciante del OBJETO MATERIAL del delito [...].</i></p> <p><i>Asimismo, tampoco se encuentra acreditado que la conducta origen de la presente causa, se haya desplegado de manera CONJUNTA, sino que de los hechos narrados por la ofendida y los testigos se aprecia en el particular, una conducta desplegada por sí.</i></p> <p><i>Atento a lo anterior, se sugiere al C. Agente del Ministerio Público consignador, ampliar las declaraciones testimoniales a fin de aportar mayores elementos probatorios que fortalezcan la imputación contra la inculpada, y hecho lo cual proponga nuevamente el Ejercicio de la Acción Penal.</i></p>	Sentencia Toca	27-OCT-10 ¹⁰⁷

¹⁰⁶ Véase Anexo 3, evidencia 9.

¹⁰⁷ Véase Anexo 3, evidencias 10 y 11.

92. En las averiguaciones previas a partir de la información con la que cuenta este Organismo es posible acreditar que aun cuando, el juez de la causa determinó dejarlas bajo los efectos del artículo 36 del CPPDF, para que el agente del Ministerio Público investigador las integrara debidamente las averiguaciones previas en un periodo máximo de 180 días, como se desprende de la averiguación previa [REDACTED] (Toca [REDACTED]) y a la [REDACTED] (Toca [REDACTED])¹⁰⁸, esta Comisión logró acreditar que aun cuando transcurrió el tiempo, aunado a que, de haber prescrito la pretensión punitiva, se agravaría la responsabilidad de las autoridades a cargo de la integración de dicha indagatoria, resultando que, en la averiguación previa [REDACTED], el acuerdo ministerial de 10 de octubre de 2011,¹⁰⁹ suscrito por el licenciado Rodolfo Jiménez, agente del Ministerio Público por suplencia, por el licenciado César Sánchez Hernández, Oficial Secretario del Ministerio Público, y por el licenciado Víctor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, todos adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH de la FGJ, contempla en su resolutive segundo que "*los presentes hechos prescriben en fecha 11 de enero del año 2021*". Así como en razón al cálculo realizado por la licenciada Claudia Guevara Zempoalteca, agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FGJ,¹¹⁰ en la que erróneamente realizó el cómputo a partir del año 2009 cuando los hechos ocurrieron en el año 2010.
93. Inclusive, en la integración de la averiguación previa [REDACTED] no se desprende que el Agente del Ministerio Público haya profundizado en ampliar las declaraciones ministeriales¹¹¹ mediante una estrategia orientada a buscar recabar mayores elementos que permitieran dar cumplimiento a las observaciones que derivaron de la resolución de 27 de octubre de 2010, dictada por la Octava Sala Penal del entonces Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal dentro del Toca [REDACTED].
94. Es así que las omisiones identificadas se traducen en una indebida diligencia en la procuración de justicia; es decir, en una ausencia de diligencias inmediatas y procedentes tendentes a acreditar los hechos constitutivos del delito e identificación de los probables responsables, por lo que la FGJ vulneró el derecho de las **víctimas directas 1, 2 y 3** de que las investigaciones penales de las que eran parte querellante o denunciante tuvieran por finalidad la emisión de una resolución conforme a derecho, fuera ésta el ejercicio de la acción penal o, en su defecto, la determinación de un no ejercicio de la acción penal debidamente fundado y motivado. Aspecto que se agravó en virtud de la falta

¹⁰⁸ Véase: Anexo 3, evidencia 11.

¹⁰⁹ Véase: Anexo 3, evidencia 21.

¹¹⁰ Véase: Anexo 4, evidencia 20.

¹¹¹ Véase: Anexo 3, evidencia 14.

de seguimiento exhaustivo a las diversas indicaciones que fueron realizadas para el debido perfeccionamiento de las indagatorias como fueron¹¹²:

- Sentencia de 27 de octubre de 2010, suscrita por la licenciada Rosalinda Sánchez Campos, Magistrada integrante de la Octava Sala Penal del entonces Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que obra en el toca [REDACTED]
- Oficio sin número de 17 de noviembre de 2010, suscrito por la licenciada Leticia Pérez Sigüenza, agente del Ministerio Público de la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal adscrita al entonces Juzgado Trigésimo Tercero Penal del Distrito Federal, que obra en la averiguación previa [REDACTED]
- Acuerdo ministerial de 10 de junio de 2011, suscrito por la licenciada Griselda Segura Avilés, agente del Ministerio Público Revisora, por la licenciada Ma. del Rocío Yera Navarro, Oficial Secretaria del Ministerio Público, y por el licenciado José Mario Corona Caudillo, Responsable de la Agencia de Revisión "E", todos adscritos a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, que obra en la averiguación previa [REDACTED] y [REDACTED]
- Dictamen de 30 de abril de 2014, suscrito por la licenciada Nancy Iniestra Morales, agente del Ministerio Público Revisora, y por el licenciado Jesús Galván Martínez, Oficial Secretario del Ministerio Público, ambos adscritos a la Fiscalía de Revisión "B" de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, que obra en la averiguación previa [REDACTED] y [REDACTED]
- Resolución número E.I. [REDACTED] de 5 de abril de 2017, suscrita por el maestro Oscar Montes de Oca Rosales, Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas, por la licenciada Laura de la Paz González Rodríguez, agente del Ministerio Público, y por el licenciado José Luis Gutiérrez Rangel, Oficial Secretario del Ministerio Público, que obra en la averiguación previa [REDACTED]
- Oficio sin número de 23 de junio de 2017, suscrito por el maestro Luis Cano Guerrero, Fiscal Desconcentrado de Investigación en Xochimilco.
- Dictamen de 31 de mayo de 2018, suscrito por el licenciado José Antonio Aguirre Sarmiento, agente del Ministerio Público, y por la licenciada Irma Vázquez Vargas, Oficial Secretaria del Ministerio Público, ambos adscritos a la Fiscalía de Revisión "B" de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, que obra en la averiguación previa [REDACTED]

95. En cuanto al cuarto y último elemento, relativo a la **afectación de las ahora víctimas**, se puede señalar que consiste en la falta de conclusión dentro del plazo razonable. Lo anterior en tanto, se tiene la convicción a partir de la investigación realizada por este Organismo de que el hecho de que las

¹¹² Véase: Anexo 4, evidencia 23.

múltiples determinaciones emitidas por el personal ministerial, como son reserva, NEAP y ejercicio de la acción penal, no fueran confirmadas o fueran devueltas para su mejor integración dan cuenta de las omisiones y de la falta de debida diligencia en la investigación por parte del personal ministerial para la debida integración y determinación de las averiguaciones previas mencionadas en el presente documento recomendatorio, situación que se traduce en que el Ministerio Público no resolviera los casos dentro de un plazo razonable, cuya consecuencia, inclusive que esta Comisión la considera grave, es que podría actualizarse la prescripción de la pretensión punitiva, donde las víctimas podrían ser nuevamente afectadas, al no estar en posibilidades de ejercer sus derechos en calidad de víctima de un delito.

96. Respecto a las indagatorias que continúan en trámite, es inexorable que de manera inmediata la FGJ lleve a cabo las diligencias necesarias para que a la brevedad posible sean determinadas, de tal manera que las personas víctimas de delito obtengan una respuesta a su demanda de procuración y acceso a la justicia conforme a derecho.
97. Por lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos cuenta con evidencia para acreditar que las ahora **víctimas directas 1, 2 y 3** vieron vulnerado su derecho al debido proceso, ante la falta de debida diligencia, dentro de un plazo razonable, en la integración de las averiguaciones previas que se iniciaron a propósito de los hechos que denunciaron ante la FGJ, por la evidente dilación o demora en su determinación, independientemente de su naturaleza.

VI.2 Derecho de acceso a la justicia

98. El derecho al acceso a la justicia¹¹³ es el derecho de acción que permite a las personas acudir a tribunales o instancias independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión¹¹⁴. Por tanto, este derecho implica que el Estado provea "recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos [...] que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso

¹¹³ Reconocido a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos arts. 8 y 10; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, inciso 1; en la CADH arts. 1, 8, y 25; en la Convención de los Derechos del Niño, arts. 12, 37 y 40, en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), arts. 2 y 15.2; y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "Convención Belém do Pará), arts. 4 y 7. Consagrado a nivel nacional en los arts. 1, 14, 17 y 20, apartados B y C de la CPEUM; en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, arts. 54 y 55 y en la Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes arts. 73, 85 y 86.

¹¹⁴ Tesis 1a. CCLXXVII/2013 (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 1, septiembre de 2013, p. 986.

legal"¹¹⁵. De esta forma, representa para las personas la "puerta de entrada a los distintos cauces institucionales dispuestos por los Estados para la resolución de controversias",¹¹⁶ así como para la procuración y la administración de justicia.

99. Además, dicho derecho es interdependiente a los derechos a tener un debido proceso, garantías judiciales y tutela judicial, por lo que si las personas, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, no acceden de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión¹¹⁷, se afecta su derecho de acceso a la justicia.
100. En el Sistema Internacional de Derechos Humanos, el derecho de acceso a la justicia se establece en diversas fuentes normativas enlistadas a continuación:

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 14.1.

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. [...]

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo XVIII.

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 8 Garantías Judiciales

¹¹⁵ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 141.

¹¹⁶ Despouy, Leandro, "Acceso a la justicia: impacto de la pobreza sobre los derechos humanos". En *Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia*, Argentina: Ministerio Público de la Defensa, 2008, p. 115. Disponible en: <http://corteidh.or.cr/tablas/r29272.pdf>.

¹¹⁷ Tesis 1a./J.42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25 Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

- 101.** A raíz de esta obligación, las autoridades deben investigar cualquier conducta que afecte el goce de los derechos protegidos por el sistema interamericano de derechos humanos. La investigación debe ser efectuada sin demora y empleando todos los medios jurídicos disponibles, con el propósito de esclarecer lo sucedido y asegurar la identificación, el juzgamiento y castigo de los agresores. Durante el procedimiento de investigación y el proceso judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus familiares deben contar con amplia posibilidad de participar y ser escuchadas, tanto a efectos del esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables, como en cuanto se refiere a la reparación adecuada de los daños y perjuicios sufridos. No obstante, la investigación debería ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una mera gestión de intereses particulares.¹¹⁸
- 102.** El núcleo esencial de este derecho consiste en la provisión de protección jurídica por parte del Estado frente a dos situaciones: la violación de derechos y la solución de conflictos.¹¹⁹ Es así que, respecto a la violación de derechos¹²⁰ e implica que los órganos competentes del Estado esclarezcan los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento¹²¹. Por consiguiente, es obligación del Estado

¹¹⁸ Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 219; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 147; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de marzo de 2005, párr. 63; CIDH. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Período 1995-2005)*, OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 35, 8 de marzo de 2008, párrs. 33-34.

¹¹⁹ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. Página 15. Disponible en <http://www.comjib.org/sites/default/files/ Acceso-a-la-Justicia.pdf>

¹²⁰ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Acceso a la Justicia en Iberoamérica. Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho*, 2007, p. 15.

¹²¹ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala* (Fondo), Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 201.

generar condiciones formales y materiales para concretar la justiciabilidad de los derechos y remover los obstáculos que impiden o limitan la justicia.¹²²

103. La Corte IDH ha precisado que la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado- como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-. En cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad. Las investigaciones deben respetar los requerimientos del debido proceso, así como que, ante la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún en contextos de violaciones sistemáticas de derechos humanos, y puesto que el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación entre los Estados.¹²³
104. Cabe recordar que el artículo 1 de la CPEUM dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
105. En tanto que el artículo 17 constitucional *"establece cinco garantías constitucionales que sirven de fundamento a la administración de justicia en México. Ellas son: a) la prohibición de autotutela o de 'hacerse justicia por propia mano'; b) el derecho a la tutela jurisdiccional; c) la abolición de las costas judiciales; d) la independencia judicial, y e) la prohibición de prisión por deudas de carácter civil"*.¹²⁴ Estas garantías, procuran la impartición de justicia conforme a derecho a través de los tribunales independientes e imparciales.¹²⁵
106. Resulta importante destacar que el derecho de acceso a la justicia está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, pero también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la mencionada investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público conforme a los artículos 21 y 102, apartado A,

¹²² Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, "Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica", Chile, *Reunión de Expertos en Acceso a la Justicia*, 28, 29 y 30 de noviembre 2007, p. 15.

¹²³ Corte IDH, *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 165.

¹²⁴ Ovalle Favela, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*, 3ª. ed., México, Oxford University Press, 2007.

¹²⁵ Saavedra Yuria, *Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso a la Justicia*. México, IJ-UNAM, 2013, p. 1568.

constitucionales, pues, tal prerrogativa tiene como presupuesto lógico, en una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos.¹²⁶

2.1. Omisión de realizar una investigación exhaustiva, imparcial y efectiva.

107. El Estado está en la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)¹²⁷
108. Para la Corte IDH, la falta de respuesta estatal es un elemento determinante al valorar si se ha dado un incumplimiento del contenido de los artículos 8.1 y 25.1, de la Convención Americana, pues tiene relación directa con el principio de efectividad que debe tener el desarrollo de tales investigaciones.¹²⁸
109. De ahí que el derecho al acceso a la justicia permite garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo, se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que tengan aparejado un mayor beneficio jurídico para el gobernado afectado por un acto de autoridad que finalmente será declarado inconstitucional, y no retardar por tecnicismos legales el ejercicio de esa garantía, pues así se propiciará, en gran medida, que se resuelva en menor tiempo y en definitiva el fondo de los asuntos.¹²⁹
110. En este sentido la SCJN ha precisado que este derecho comprende tres etapas, que contienen tres derechos: "(i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas". Precizando que los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos

¹²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. LXIII/2010 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 25.

¹²⁷ *Caso Anzualdo Castro vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 122.

¹²⁸ *Caso Radilla Pacheco vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 201.

¹²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a. XCI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 367.

ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.¹³⁰

111. Toda vez que el derecho de acceso a la justicia, en su primera etapa constituye el acceso a los distintos cauces institucionales dispuestos por los Estados para la resolución de controversias¹³¹, así como para la procuración y la administración de justicia; por ende, su núcleo esencial consiste en la provisión de protección jurídica por parte del Estado frente a dos situaciones: la violación de derechos y la solución de conflictos. Por consiguiente, es obligación del Estado generar condiciones formales y materiales para concretar la justiciabilidad de los derechos y remover los obstáculos que impiden o limitan la justicia.¹³²

112. En la segunda etapa, las autoridades respetarán y garantizarán que durante los procedimientos se colmen las condiciones legales existentes para determinar, modificar o afectar un derecho.¹³³

*Finalmente, en la tercera fase, este derecho implica la garantía de que las víctimas directas e indirectas del delito y/o de violaciones a sus derechos humanos, obtengan dentro de un plazo razonable un pronunciamiento definitivo en el proceso, sin dilaciones indebidas que provengan de la falta de diligencia u oportunidad por parte de las autoridades. Asimismo, garantizar que, en caso de inconformidad con el fallo emitido, cuenten con un recurso judicial adecuado y efectivo, que sea resuelto por las autoridades de forma independiente, imparcial y competente, que garantice el derecho a conocer la verdad.*¹³⁴

113. La obligación de investigar conductas que afecten el goce de los derechos humanos existe con independencia de la identidad del agente a quien eventualmente pueda atribuirse la acción. Cuando la conducta sea atribuible a particulares (agentes no estatales), la ausencia de una investigación seria, que reúna las características descritas, podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado.¹³⁵

¹³⁰ SCJN. Derecho de acceso a la justicia. Sus etapas. Primera Sala, Décima Época, Tesis: 1ª LXXIV/2013, marzo de 2013.

¹³¹ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

¹³² Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

¹³³ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

¹³⁴ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

¹³⁵ Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 291.

114. En ese sentido, es necesario que los órganos encargados de la investigación sean imparciales¹³⁶, es decir, que no estén influenciados "por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra".¹³⁷ Especial atención debe tenerse en aquellos casos donde no se configura una complejidad particularmente alta, al considerar que la diligencia en la obtención de pruebas no se ve dificultada en los supuestos donde las víctimas como los agentes estatales que participaron en los hechos denunciados, son fácilmente identificables, en caso contrario, una demora redundaría en una mayor dificultad para obtener evidencia, favoreciendo así la impunidad.¹³⁸
115. Por su parte tanto el artículo 9, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, recoge el derecho de acceso a la justicia en materia penal, al establecer que las víctimas tienen derecho a que se les facilite y procure el acceso a la justicia de manera pronta gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas.
116. En concordancia con lo anterior, el artículo 10 de la Ley General de Víctimas dispone específicamente que las víctimas de delitos y las de violaciones a derechos humanos tienen derecho de acceder a la justicia; respecto de lo cual, se destaca lo siguiente:

Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones a derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

Las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos. La legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación.

117. De igual manera, el artículo 11, fracción IV de Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal, prevé que las víctimas de la comisión de un delito tendrán derecho, en cualquier parte del procedimiento, a que se les

¹³⁶ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 28 de agosto de 2014, párr. 225; *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 10 de julio de 2007, párr. 133.

¹³⁷ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32: "El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia", 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, (Sustituye la CCPR/GC/13), párr. 21.

¹³⁸ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 308.

procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querrelas, practicando todas las diligencias necesarias para poder integrar la averiguación previa.

118. En ese contexto y tal como esta Comisión de Derechos Humanos ya ha señalado anteriormente con base a los estándares de protección de los derechos humanos¹³⁹, el acceso a la justicia implica, entre otras cuestiones, el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Investigar diligente y oportunamente;
- b) Brindar un recurso efectivo;
- c) Que los autores de los delitos y/o de violaciones a los derechos humanos sean enjuiciados y sancionados; y
- d) Reparar integralmente a las víctimas por los daños sufridos.

Motivación

119. En ese tenor, esta Comisión considera que en el caso de las **víctimas directas 1, 2 y 3**, quedó acreditado que la actuación de los Agentes del Ministerio Público de la FGJ, así como de sus oficiales secretarios y/o auxiliares, dificultó, entorpeció y/o retardó la determinación de las investigaciones ministeriales que nos ocupan e incluso propició la imposibilidad de concluir conforme a derecho algunas de ellas, pues, como se documentó, tales autoridades omitieron realizar una investigación diligente en un tiempo razonable, lo que generó que se impidiera a las víctimas poder tener real acceso a un recurso efectivo y, por ende, a la justicia, al actualizarse una dilación en la investigación,¹⁴⁰ con la consecuente dilación en la determinación¹⁴¹ enfocada al esclarecimiento de los hechos.

120. De esta forma, se actualizó una restricción de garantizar que las víctimas comparecieran a juicio¹⁴², y con ello contarán con un recurso efectivo a fin de

¹³⁹ Recomendación 1/2015, de la CDHDF.

¹⁴⁰ Véase: Anexo 1, evidencias 1, 2, 10 y 20;

Anexo 2, evidencias 1, 2, 3, 11, 18, 19, 23, 24, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 37;

Anexo 3, evidencias 1, 2, 5, 7, 8, 12, 13, 22, 23, 24, 26, 27 y 28;

Anexo 4, evidencias 2, 4, 5, 12, 13, 14, 16, 17, 22 y 23.

¹⁴¹ Véase: Anexo 1, evidencias 1, 2, 7, 8, 10 y 20;

Anexo 2, evidencias 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 18, 19, 22, 23, 24, 29, 30, 31, 32, 37, 38 y 40;

Anexo 3, evidencias 1, 2, 5, 7, 8, 12, 13, 16, 17, 20, 26, 27 y 28;

Anexo 4, evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20.

¹⁴² Véase: Anexo 1, evidencias 18 y 19;

Anexo 2, evidencias 29, 30, 31, 32, 34 y 35;

Anexo 3, evidencias 9 y 10;

Anexo 4, evidencia 15.

que se esclarecieran los hechos y conforme ello pudiera sancionarse a responsables y se diera la reparación integral correspondiente.

121. Por otra parte, respecto los asuntos judicializados, se tiene documentado y acreditado que la autoridad con su actuación, actualizó una omisión de garantizar la efectividad de los recursos judiciales¹⁴³ y con ello actualizó una irregularidad en el cumplimiento de las sentencias¹⁴⁴ del 12 de octubre de 2010, emitida por la Primera Sala Penal del entonces Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que obra en el toca [REDACTED], así como del 27 de octubre de 2010 emitida por la Octava Sala Penal del entonces Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que obra en el toca [REDACTED].
122. Adicionalmente, la autoridad actualizó una obstaculización para que las víctimas pudieran impugnar las determinación dentro de sus procedimientos, al advertirse que, dentro la resolución E.I. [REDACTED] de 5 de abril de 2017¹⁴⁵ el Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas, observó que en la presente indagatoria fue propuesta la Reserva en fecha 10 diez de octubre de 2011 y enviada a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador hasta el 16 dieciséis de diciembre de "2017" (sic) según consta en el sello de la carátula de los 03 tomos, aunque del oficio que obra a foja 43 del Tomo III se desprende que la fecha en que se recibió en dicha Coordinación fue el 16 de diciembre de 2016 y resuelta por dicha autoridad el 31 treinta y uno de enero de 2017 dos mil diecisiete.
123. Para esta Comisión de Derechos Humanos, la falta de diligencia en la procuración de justicia, elemento clave para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, generó que las **víctimas directas 1, 2 y 3** no pudieran tener acceso a la justicia, por medio de los mecanismos o recursos efectivos institucionales establecidos para ello, consecuencia de la falta de debida diligencia en la actuación de los mencionados servidores públicos, adscritos a la Fiscalía (*César Sánchez Hernández*, en su carácter de Agente del Ministerio Público así como de Responsable de Agencia, *Victor Manuel Nácar Zaldivar*, en su carácter de Responsable de Agencia, *Rodolfo Jiménez O.*, en su carácter de Agente del Ministerio Público por suplencia, y de Oficial Secretario del Ministerio Público, *René Hernández Pérez*, en su carácter de Agente del Ministerio Público, *Armando Clemente Salazar Cardona*, en su carácter de Oficial Secretario del Ministerio Público), ya que el paso del tiempo en la debida integración de las averiguaciones previas mermó la razonabilidad del plazo y la posibilidad de recabar oportunamente los elementos probatorios necesarios para determinar, en su caso, la responsabilidad de los probables responsables.

¹⁴³ Véase: Anexo 1, evidencias 18 y 19;

Anexo 3, evidencias 9 y 10;

Anexo 4, evidencia 16.

¹⁴⁴ Véase: Anexo 1, evidencias 18, 19 y 20;

Anexo 2, evidencias 1, 2 y 3;

Anexo 4, evidencia 1.

¹⁴⁵ Véase: Anexo 3, evidencia 26.

En consecuencia, se constató la violación al derecho de acceso a la justicia a través de las diversas determinaciones (de reserva de la indagatoria o del no ejercicio de la acción penal) que tuvieron como resultado la falta de debida diligencia, conforme se precisa en los siguientes cuadros:

Vinculadas a la averiguación previa [REDACTED]

y [REDACTED]

Fecha de propuesta de reserva o NEAP	Fecha de autorización	Determinación de la impropiedad y autoridad determinante
Reserva 31-MAR-11 ¹⁴⁶ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público y por Víctor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	No aplica	Impropiedad 10-JUN -11 ¹⁴⁷ Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP
Reserva 30-SEP-11 ¹⁴⁸ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público y por el licenciado Víctor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, todos adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	No aplica	Impropiedad 30-NOV-11 ¹⁴⁸ Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP
Reserva 30-JUL-13 ¹⁴⁹ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público y por Víctor Manuel Nácar Zaldívar, Responsable de Agencia, adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Al 12 de diciembre de 2013 ¹⁵¹ la cual habla sido recibida el mismo día ¹⁵² , por lo cual continuaba pendiente de estudio por Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP	No aplica
Reserva 03-MAR-14 ¹⁵³ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público por suplencia, adscrito a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	No aplica	Impropiedad 30-ABR-14 ¹⁵⁴ Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP
No Ejercicio de la Acción Penal 06-MAR-18 ¹⁵⁵ (René Hernández Pérez, agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación 2 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Autorizada 14-MAR18 ¹⁵⁶ (César Sánchez Hernández, agente del Ministerio Público Responsable adscrito a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	No aplica

Vinculadas a la averiguación previa [REDACTED]

¹⁴⁶ Véase: Anexo 2, evidencia 9.

¹⁴⁷ Véase: Anexo 2, evidencia 10.

¹⁴⁸ Véase: Anexo 2, evidencia 12.

¹⁴⁹ Véase: Anexo 2, evidencia 13.

¹⁵⁰ Véase: Anexo 2, evidencia 28.

¹⁵¹ Véase: Anexo 2, evidencia 32.

¹⁵² Véase: Anexo 2, evidencia 31.

¹⁵³ Véase: Anexo 2, evidencia 33.

¹⁵⁴ Véase: Anexo 2, evidencia 36.

¹⁵⁵ Véase: Anexo 2, evidencia 44.

¹⁵⁶ Véase: Anexo 2, evidencia 45.

Fecha de propuesta de Reserva o NEAP	Fecha de autorización	Determinación de la procedencia y autoridad determinante
Reserva 31-MAR-11 ¹⁵⁷ (Rodolfo Jiménez, agente del Ministerio Público y por Victor Manuel Nacar Zaldívar, Responsable de Agencia, adscritos a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Regreso por Auxiliares Procurador 23-JUN-11 ¹⁵⁸ Falta de diligencias	No aplica
Reserva 10-OCT-11 ¹⁵⁹ (Rodolfo Jiménez, agente del Ministerio Público, adscrito a la Unidad de Investigación 1 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Regreso por Subprocurador 05-ABR-17 ¹⁶⁰ Agregue actuaciones Y las demás que deriven	No aplica
No Ejercicio de la Acción Penal 19-FEB-2018 ¹⁶¹ (René Hernández Pérez, agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación 2 sin detenido de la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Autorización 19-FEB-19 ¹⁶² (Responsable adscrito a la Agencia Investigadora XO-2 de la FXOCH)	Improcedencia 31-MAY-18 ¹⁶³ Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador CAMPAP

124. Más aún, la situación descrita tiene como consecuencia que las **víctimas directas 1, 2 y 3** al día de la fecha de la emisión del presente instrumento Recomendatorio tengan una percepción de ineficiencia e incertidumbre en el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, lo que desde luego se refleja y se suma a los altos niveles de impunidad que registra la Ciudad de México, generando desconfianza de las víctimas en la capacidad de investigación, esclarecimiento y captura de los probables responsables por parte de las autoridades ministeriales.

VII. Posicionamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México sobre la violación de derechos humanos

125. Las autoridades tienen la obligación de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos. Estas cuatro obligaciones generales se interrelacionan entre sí, para que se puedan prevenir violaciones a los derechos humanos.

126. Estas obligaciones estatales deben ser revisadas y evaluadas a través del comportamiento de las autoridades, más allá del resultado obtenido, ello en virtud de que existe la posibilidad de que un acto individual de un servidor o servidora pública contrario a su deber legal de actuación, pueda provocar una violación a los derechos humanos, generando un incumplimiento estatal por no poder prevenir las violaciones a los derechos humanos.

¹⁵⁷ Véase: Anexo 3, evidencia 18.

¹⁵⁸ Véase: Anexo 3, evidencia 19.

¹⁵⁹ Véase: Anexo 3, evidencia 20.

¹⁶⁰ Véase: Anexo 3, evidencia 26.

¹⁶¹ Véase: Anexo 3, evidencia 30.

¹⁶² Véase: Anexo 3, evidencia 31.

¹⁶³ Véase: Anexo 3, evidencia 32.

127. Es así, que el comportamiento que se espera por parte de las autoridades estatales es realizar una investigación diligente, no supeditada a la actuación de las víctimas, para determinar las responsabilidades subjetivas y objetivas del hecho victimizante, así como brindar las medidas de atención urgente, y determinar, en su caso, la reparación del daño en su calidad de garante solidario por la acción de las y los servidores públicos bajo su mando.
128. Este caso muestra, además, la importancia del actuar de las autoridades frente a las víctimas, en particular en su deber de brindar reparaciones integrales, transformadoras y atentas a la reconstrucción del proyecto de vida, tal como lo determinan la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas de la Ciudad de México y que ninguna autoridad debe eludir a través de prácticas arcaicas limitadas a una indemnización por daño material o por lucro cesante.
129. En la medida en que la actividad de las autoridades encargadas de procurar justicia sea efectiva para lograr establecer la verdad de los hechos, que se repare el daño y que a los responsables de la comisión de un ilícito penal se les aplique la sanción correspondiente, la confianza de la sociedad crece y ello tiene como resultado que se sigan haciendo del conocimiento de tales autoridades, los hechos delictivos que resienten las personas.
130. Resulta necesario que éstas puedan contar con mecanismos efectivos que garanticen su derecho de acción —poder denunciar y/o querrellarse de los delitos de que sean víctimas para echar a andar el aparato de justicia— y que una vez efectuado lo anterior, se investiguen los hechos de manera diligente y oportuna por parte de las autoridades ministeriales; reciban la orientación pertinente y, en su caso, accedan a la justicia y les sea reparado el daño causado.
131. Además, es importante que las víctimas de delito puedan acceder a un recurso rápido, sencillo, efectivo y oportuno, en aquellos casos en los que las autoridades encargadas de la investigación de los delitos no cumplan con sus atribuciones conforme a la normatividad que rige su actuación. Lo anterior a fin de que las deficiencias en el servicio sean subsanadas de inmediato y los responsables sean sancionados conforme al marco de la ley, para garantizar los derechos de las personas víctimas y evitar que se genere la impunidad como otra forma de violencia en su agravio.
132. En ese orden de ideas, resulta prioritario que las autoridades encargadas de la investigación de los delitos en su actividad diaria se conduzcan de manera diligente y con respeto irrestricto a los derechos de las personas víctimas de delito, a fin de que no disminuya la confianza de las personas en la persecución de los ilícitos.
133. El caso que se expone en la presente Recomendación es muestra de una problemática estructural y constante en el tiempo, en relación con los derechos de las personas víctimas de delito u ofendidas, que acuden a solicitar los

servicios de las autoridades ministeriales de la Fiscalía capitalina, siendo una constante que, en el desempeño de sus atribuciones se continúa evidenciando la falta de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos y del respeto de la dignidad de las personas como víctimas de delito.

134. Lo anterior es un reflejo claro de la impunidad como otra forma de violencia institucional en agravio de las víctimas de delito y al exterior como un facilitador para permitirla o tolerarla, inclusive para el incremento de los índices de criminalidad. Ello es, sin duda, una ventana de oportunidad para las y los Agentes del Ministerio Público que estuvieron y están —en algunos casos— a cargo de las investigaciones, de tal forma que dichas conductas violatorias de derechos humanos, no pueden, ni deben continuar siendo una práctica común por parte de las autoridades ministeriales de la Fiscalía capitalina, en un Estado Democrático de Derecho, por lo que resulta fundamental que se fortalezcan los mecanismos para prevenir, investigar, erradicar y, en su caso, sancionar los actos por parte de dichas autoridades que constituyan violaciones a los derechos humanos de las víctimas de delito y que se traduzcan en un obstáculo para que éstas puedan acceder a la justicia y a una reparación del daño.

VIII. Obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

135. El derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a ser destinatarias de reparación encuentra sustento en la obligación que asumen los Estados de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos cuando ratifican los principales instrumentos universales y regionales en la materia¹⁶⁴.
136. En ese sentido, en un Estado democrático de Derecho, todas las personas deben tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozarán de la posibilidad de reclamar que el responsable de esa afectación asuma sus consecuencias. Asimismo, el Estado, como garante de esos derechos, deberá asumir la obligación de resarcir los daños que sus agentes provoquen a una persona.
137. En el ámbito internacional, el deber de reparar a cargo del Estado ante violaciones a derechos humanos está previsto, entre otros instrumentos, en los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" que, en su apartado IX, párrafo 15, establecen:

[...] Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las

¹⁶⁴ Gómez Isa, Felipe, "El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos", en *El Otro Derecho*, No. 37 (2007). Bogotá: ILSA, 2007.

*normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario...*¹⁶⁵

138. Por lo que hace al sistema regional, la CADH establece esta obligación en su artículo 63.1, que señala que se garantizará a la persona lesionada en el goce de su derecho conculcado y se repararán las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos.

139. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que la obligación de reparar:

*Refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.*¹⁶⁶

140. En cuanto al alcance y contenido de las reparaciones, la Corte IDH ha precisado que éstas "consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza [...] depende del daño ocasionado [...]"¹⁶⁷ ya que "la reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (restitutio in integrum, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras)".¹⁶⁸

141. De tal manera que la Corte IDH ha desarrollado un amplio catálogo de medidas, vinculadas con un concepto integral de reparación del daño¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Principio IX, párr. 15. Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005.

¹⁶⁶ Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 7 de Febrero de 2006, párr. 295.

¹⁶⁷ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 193.

¹⁶⁸ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú* (Reparaciones), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, párr. 85.

¹⁶⁹ Nash Rojas, Claudio, *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, Universidad de Chile, Segunda Edición, Chile, 2009, p. 39.

Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc (...). La reparación puede tener también el carácter de medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos¹⁷⁰.

- 142.** A nivel nacional, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, entre otras cosas, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
- 143.** En términos de lo dispuesto en dicho artículo constitucional, la Ley General de Víctimas (Ley General) establece que las personas víctimas tienen, entre otros, el derecho a ser reparadas de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron¹⁷¹.
- 144.** En ese sentido, la Ley General prevé que una reparación integral puede comprender medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; asimismo, que cada una de esas medidas será implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante¹⁷².
- 145.** A nivel local, el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos se encuentra establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)¹⁷³, la cual, entre otras cosas, estipula que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la atención integral de las víctimas, en los términos de la legislación aplicable. Particularmente, en el apartado C del artículo 5 y el apartado J del artículo 11 de la CPCM, se protege el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos a la memoria, a la verdad y a la justicia.
- 146.** La Ley de Víctimas para la Ciudad de México (Ley de Víctimas) establece en sus artículos 56 al 77 las medidas de reparación integral del daño en 5

¹⁷⁰ Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina* (Reparaciones), Sentencia de 27 de agosto de 1998, párr. 41.

¹⁷¹ Ley General de Víctimas, art. 7, fracción II.

¹⁷² Ley General de Víctimas, art. 1, cuarto párrafo.

¹⁷³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5, apartado C, y artículo 11, apartado J.

dimensiones, que pueden ser, dependiendo de cada caso, restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y prevención para la no repetición.

VIII.1 Reparación del daño en casos de violaciones al derecho al debido proceso y acceso a la justicia.

147. La corte IDH ha generado criterios a nivel regional, en materia de reparaciones por violaciones al derecho humano al debido proceso, vinculado con el acceso a la justicia. En ese sentido, la Corte IDH estableció, en su primera sentencia contenciosa en el caso Velásquez Rodríguez la existencia de un deber estatal *"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 reparación"*¹⁷⁴.
148. La Corte IDH ha reconocido que el derecho a conocer la verdad [...] se enmarca en el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, la Corte ha fundamentado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de reparar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto. El derecho a conocer la verdad también ha sido reconocido en diversos instrumentos de Naciones Unidas y recientemente por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁷⁵.
149. Por otra parte, también ha determinado que las obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad exigen la adopción de los diseños institucionales que permitan que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible y no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio en cuanto a la participación de las víctimas, se debe garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, las víctimas puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones¹⁷⁶.
150. Resulta doctrina reiterada, en el ámbito de la tutela interamericana, que *"durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos [...] deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la*

¹⁷⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 174.

¹⁷⁵ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de septiembre 2009, párr. 118; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 266.

¹⁷⁶ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 195.

*sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación*¹⁷⁷.

151. Es importante hacer mención al Informe presentado por el Relator de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición, en donde señala que las medidas *"deben ser holísticas y prestar una atención integrada a los procesos, las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones o a una combinación adecuada de los elementos anteriores."*¹⁷⁸ Por lo tanto, apunta que la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, constituyen "una serie de áreas de acción interrelacionadas que pueden reforzarse mutuamente en el proceso de subsanar las secuelas del abuso y la vulneración masivos de los derechos humanos", para dar efecto a las normas de derechos humanos que han sido manifiestamente violadas, y lograr la consecución de la justicia, ofrecer reconocimiento a las víctimas, así como reforzar el estado de derecho¹⁷⁹.

VIII.2 Inscripción en el Registro de víctimas y plan de reparación integral.

152. Para que las víctimas puedan acceder a la reparación integral, conforme a lo previsto en la Ley de Víctimas, se requiere el reconocimiento de tal calidad, por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI), para lo cual, de conformidad con el artículo 4 de la referida Ley, dicha instancia tomará en consideración la determinación que se realiza a través de la presente Recomendación.

153. Asimismo, es necesaria la inscripción de las víctimas en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México. Para ello, la CEAVI debe reunir y valorar la información de cada caso, incluyendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar que generaron el hecho victimizante; y en ese tenor, podrá solicitar la información que considere necesaria a cualquiera de las autoridades de la Ciudad de México, las que estarán en el deber de suministrarla.

154. Esta Comisión remitirá la presente Recomendación a la CEAVI para que se considere su inscripción en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México; todo ello, en los términos establecidos por los artículos 148 y 149 de la Ley de Víctimas, así como 71 y 77 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

¹⁷⁷ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 219. En este sentido ver la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

¹⁷⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/21/46, *Informe del Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición*, 9 de agosto de 2012, párr. 20.

¹⁷⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/21/46, *Informe del Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición*, 9 de agosto de 2012, párr. 21.

- 155.** En la presente Recomendación, se consideran acreditadas las violaciones a los derechos humanos al debido proceso y al acceso a la justicia, por lo que, a partir de los hechos victimizantes, esta Comisión considera procedente que se valore el otorgamiento de medidas reparatorias para las personas víctimas directas 1, 2 y 3 de conformidad con los daños causados, su situación específica y sus características (como edad, género y situación económica, entre otras), así como las consecuencias emocionales en las mismas.
- 156.** La CEAVI deberá emitir un plan de reparación integral para las víctimas que hayan obtenido su registro, el cual deberá ser ejecutado por la autoridad responsable, con cargo a su presupuesto. Dicho plan se establecerá de acuerdo con los parámetros contenidos en los conceptos de daño material y daño inmaterial.
- 157.** En ese sentido, a partir de lo establecido en la presente recomendación, particularmente en las evidencias relacionadas con las afectaciones a la salud de las personas víctimas, derivadas del hecho victimizante, se considera pertinente la adopción de medidas para su valoración y/o atención médica inmediata.
- 158.** En virtud de lo anterior, de conformidad con la legislación en la materia, una vez que la CEAVI emita sus determinaciones respecto del registro de víctimas y emita los planes integrales de reparación que correspondan, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, deberá ejecutar todas las medidas de dicho plan, con base en las violaciones acreditadas.

IX. Recomendación

A LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

De conformidad con los más altos estándares internacionales, así como con lo establecido por la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, y tomando como referencia el Apartado VIII. *Obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos* de la presente Recomendación, la autoridad recomendada adoptará las siguientes medidas:

A. PLAN DE REPARACIÓN INTEGRAL.

PRIMERO. Realizará las acciones necesarias dentro de su competencia, para coadyuvar en la inscripción de las **víctimas directas 1, 2 y 3** al Registro de Víctimas de la Ciudad de México. Una vez que la CEAVI genere los Planes de Reparación Integral que procedan, en un plazo no mayor a los 180 días naturales posteriores, ejecutará todas las medidas contenidas en los mismos, bajo los principios de máxima protección, debida diligencia y no victimización secundaria.

B. DERECHO A LA VERDAD Y A LA JUSTICIA.

SEGUNDO. En un plazo que inicie a los 30 días naturales y culmine a los 180 días naturales después de aceptar la Recomendación, en concordancia con las evidencias documentadas en la misma, realizará lo siguiente.

- a) Establecerá las diligencias y actuaciones necesarias para agotar exhaustiva y eficientemente las indagatorias señaladas en el presente instrumento recomendatorio, que se encuentran en intregaración.
- b) Dará vista a las autoridades penales y/o administrativas correspondientes del contenido de la presente Recomendación, a efecto de se investigue la comisión de irregularidades por parte de personas servidoras públicas de esa institución.

C. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

TERCERO. En un plazo no mayor a 90 días naturales después de aceptar la Recomendación, realizará un pronunciamiento de disculpa para las personas víctimas derivado de los hechos victimizantes acreditados en la presente Recomendación.

D. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

CUARTO. En un plazo no mayor a 365 días naturales después de aceptar la Recomendación, realice las acciones necesarias con la finalidad de:

- a) Revisar y adecuar sus sistemas de gestión de información de averiguaciones previas y carpetas de investigación en trámite, para establecer alertas respecto de términos perentorios de prescripción.
- b) Establecer medidas pertinentes para el adecuado seguimiento a las observaciones realizadas por las áreas pertenecientes a la FGJ que tengan la atribución de señalar las diligencias adicionales para el esclarecimiento de los hechos y/o el Poder Judicial.

Así lo determina y firma,

La Presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos de la Ciudad de México



Nashieli Ramírez Hernández

C.c.p. Dra. Claudia Sheimbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Lic. Ernesto Alarcón Jiménez, Titular de la presidencia de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Dr. Héctor Díaz Polanco, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Marisela Zúñiga Cerón, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Mtro. Armando Ocampo Zambrano, Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de la Ciudad de México. Para su conocimiento.



