

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 12/2021

Expedientes:

CDHDF//121/CUAUH/18/D5927

Autoridades responsables

Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

X

Víctimas directas

Sara Sánchez Hernández (Víctima directa)



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 aquella, 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.

Es definida en el artículo 1 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad, 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,

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 penal federal vigente. Página 11. Disponible en: <https://mariomenesescco.files.wordpress.com/2014/03/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 y 7. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>

detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

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/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/libro-lease-siquiere-gobemarensario-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 againsts women. Lituania. 2018 https://eurogender.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 2 días de diciembre 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 Federal⁶ o los artículos 3, 4, 5 fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como 82, 119, 120, 136 al 142 y 144 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o 70, 113, 115, del 124 al 129 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, y que constituye la Recomendación 12/2021 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; y 1, 4, 7 y 36 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 Pública; 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

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."

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.

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 o los artículos 3, 5 fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, y 11, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o 28 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y de la resolución A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993, de los denominados Principios de París⁸, 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 actual Fiscalía General de Justicia (FGJ)⁹.
5. En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurren en el territorio de la Ciudad de México.

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 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.

⁹ 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.

6. En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos que se dieron a conocer en 2018, esta Comisión tenía competencia para iniciar las investigaciones que concluyen con la presente Recomendación 12/2021. Adicionalmente, las consecuencias de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos materia de esta investigación continúan a la fecha.



1.1 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 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.

f

II. Procedimiento de investigación

18. Esta investigación está conformada por un expediente de queja iniciado en el año 2018 en esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. En el cual se investigaron violaciones a derechos humanos señaladas en el índice de derechos humanos violados del presente documento, en contra de una víctima directa.
19. Para la documentación de este caso se contactó a la persona víctima y se le 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 indagatorias correspondientes al hecho razón de la conducta denunciada por la víctima. Parte del objetivo de dichas consultas fue identificar a la persona víctima 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 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. Contexto¹⁰

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 ocurrieron¹¹, posibilitando en algunos casos la caracterización de ellos como parte de un patrón de violaciones, como una

¹⁰ 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.

¹¹ 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 González vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 20 de noviembre de 2014*, párr. 49.

práctica tolerada por el Estado o como parte de ataques generalizados y/o sistemáticos hacia algún sector de la población¹².

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 humanos¹³.
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"¹⁴. 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 concreto¹⁵. 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.

¹² Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, op. cit., párr. 49; *Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y 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*, pág. 43.

¹³ 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.

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia CSJ SP16258-2015, citada en la sentencia SP14206-2016 del 5 de octubre de 2016.

¹⁵ 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.

26. Respecto al 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° al 15 de octubre de 2010 (año de los hechos denunciados penalmente por la persona peticionaria) en el que 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.¹⁶
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, puede lucharse contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos si no se sustancian las causas correspondientes ante los tribunales.¹⁷
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, 2/2016 y 10/2021.
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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 latinoamericanos con más impunidad, donde cabe destacar que América Latina suele ubicarse en el IGI como una región caracterizada por altos niveles de impunidad.¹⁸

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.¹⁹
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.²⁰
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 los años 2018 y 2019 (año del inicio de las quejas ante este Organismo) fueron del 55.9% y 44.5% respectivamente, resaltándose que se estima que al momento de encuesta la

¹⁸ Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. Índice global de impunidad 2020. Escalas de impunidad den el mundo. Universidad de las Américas; Puebla, agosto 2020, p. 13 y 14.

¹⁹ 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.

²⁰ Human Rights Watch. Informe mundial 2021. Nueva Yor, 2021, p. 453.

principal razón por la que las víctimas no denuncian es la pérdida de tiempo (42.3%).²¹

V. Relatoría de hechos

Caso

Expediente: CDHDF/II/121/CUAUH/18/D5927

Víctima directa: Víctima directa (Sara Sánchez Hernández)

33. El 20 de julio de 2009 se inició la averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 en la que aparece como denunciante la víctima directa, quien entre otros delitos se refirió al de fraude procesal. El 31 de agosto de ese mismo año se acumuló esa indagatoria a la FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08, la cual fue iniciada en agosto de 2009 en virtud de la puesta a disposición de la ahora **víctima directa** al ser señalada como probable responsable. El 10 de agosto de 2011, el Agente del Ministerio Público acordó proponer de "No Ejercicio de la Acción Penal" y establecer que, en el delito en estudio, la prescripción corría del 22 de agosto de 2011 al 11 de agosto de 2014 sin que con posterioridad la autoridad haya precisado la fecha prevista final de la prescripción. A raíz de esa determinación la víctima directa promovió un recursos de inconformidad por lo que el 13 de marzo de 2013 el entonces Fiscal Desconcentrado en Gustavo A. Madero, emitió dictamen de inconformidad dentro la averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/01881/09-07 y su acumulada FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08, dentro el cual se resolvió no confirmar el acuerdo de no ejercicio de la acción penal, toda vez que no se encontraban debidamente fundadas y motivadas las determinaciones contenidas, aunado a establecer que, en el delito en estudio, la prescripción corría del 22 de agosto de 2011 al 11 de agosto de 2014, sin que con posterioridad la autoridad haya precisado la fecha prevista para la prescripción. El 7 de marzo de 2014 la averiguación previa se radicó la Fiscalía Desconcentrada en Cuauhtémoc.
34. El 26 de mayo de 2017 la Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad tres de la Cuarta Agencia de Averiguaciones Previas de la Subprocuraduría de Procesos de la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (FGJ) determinó la no procedencia del ejercicio de la acción penal al identificar que no se encontraban reunidos ni satisfechos los requisitos para su procedencia. El 17 de julio de 2017, la **víctima directa** exhibió ante el órgano investigador el original de boleta predial a efecto de aportar elementos para la cuantificación del bien vinculado al delito que se investigaba y con ello se estableciera la gravedad del delito, lo cual fue utilizado dentro de la "consignación sin detenido" dirigida al "C. Juez de delitos graves" de fecha 3 de mayo de 2018 y no obstante dicha circunstancia, con posterioridad (oficio de devolución de 14 de mayo de 2018) no se le dio mayor fuerza probatoria al

²¹ 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

supeditar la valuación a un peritaje en materia de Arquitectura e Ingeniería Civil que no logró realizarse.

35. El 3 de mayo de 2018 se emitió el acuerdo de consignación (averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 y sus acumuladas FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08, FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 D01) por el Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación Uno Sin Detenido Rezago, de la Coordinación Territorial CUH-3, Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc de la FGJ, por el delito de fraude procesal, previsto en los artículos 310 párrafo primero, con relación al numeral 230 fracción IV, todos del Código Penal para el Distrito Federal; la cual fue dirigida al "Juez Penal de Delitos Graves", advirtiéndose de la revisión documental que en algún momento se colocó el adverbio "no" con letra de pulso aun cuando el contenido del pliego de consignación no estaba escrito así; asimismo, se dirigió al "Juez Penal de Delitos Graves", dentro el cual se precisó que "debido al monto del delito se considera por oficio, ya que se trata de un inmueble con valor catastral de [REDACTED] en el año de 2005, fecha al momento de realizarse el hecho".
36. El 14 de mayo de 2018, mediante oficio de devolución suscrito por la Agente del Ministerio Público entonces adscrita a la Primera Agencia de Procesos en la Fiscalía de Procesos en Juzgados de Delitos no Graves de la FGJ, se determinó que no era procedente el ejercicio de la pretensión punitiva al advertir diversas omisiones de la integración entre ellas la falta de la diligencia por la que se estableciera el valor del inmueble y así establecer su previsión y sanción debidamente fundada y motivada, y consecuentemente la competencia de manera adecuada.
37. El 28 de septiembre de 2018, se emitió la propuesta de no ejercicio de la acción penal por la Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad de Investigación 01 uno sin detenido, de la Coordinación Territorial CUH-3, de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc de la FGJ, misma que fue considerada procedente por el Agente del Ministerio Público, Responsable de Agencia de la Coordinación Territorial CUH-3, en la misma fecha.
38. El 8 de octubre de 2018 derivado del estudio técnico jurídico realizado por la Visitaduría Ministerial con motivo de la investigación iniciada por la **víctima directa** respecto a diversas irregularidades en la integración de la Averiguación Previa: FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 y sus acumuladas FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08, FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 D01, el Agente del Ministerio Público Visitador asistido por el licenciado Álvaro Gustavo Rivera Reyes, Oficial Secretario Visitador ambos adscritos a la Unidad de Supervisión "B-2" de la Agencia de Supervisión "B" de la Fiscalía de Supervisión en la Visitaduría Ministerial de la FGJ determinó el expediente de queja FSB/ASTP-D/T2/EQ-165/18-06 iniciado por la **víctima directa** como improcedente, al no acreditarse al momento, la probable comisión de conductas irregulares, que ocasionen una deficiencia en el servicio público y que derive en un entorpecimiento o una

afectación a la Procuración de Justicia, susceptibles para fincar alguna sanción por la posible responsabilidad administrativa.

39. El 14 de junio de 2019, la Subprocuradora de Averiguaciones Previas Desconcentradas resolvió improcedente la reapertura de la averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/01881/09-07, FGAM/GAM-5/T1/02224/09-08 y FGAM/GAM-5/T2/01881/09-07 D01, sin que conste valoración alguna respecto los escritos presentados por la víctima directa los días 3 y 13 de mayo de 2019.

VI. Marco jurídico aplicable

40. 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”*²².
41. 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.
42. 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 normas²³. 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 internacionales²⁴. De otro lado, la SCJN ha entendido que el principio pro persona busca maximizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y

²² 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.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, p. 239.

²⁴ 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.

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”*²⁵.

43. Por otro lado, en el tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM en consonancia con el artículo 4 apartado b de la CPCM establecen que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y consecuentemente 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.
44. En este contexto, la CDHCM, en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos, tiene la obligación legal²⁶, constitucional²⁷ y convencional²⁸ de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*²⁹. 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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”*.

²⁷ 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.”*

²⁸ 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.

²⁹ [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 Gelman 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.

VI.1 Derecho al debido proceso

45. 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 cualquiera"³⁰. 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.
46. 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.
47. 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.
48. 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 [...].

³⁰ Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de enero de 1997. parr. 74.

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

Directrices sobre la función de los Fiscales³¹

[...]

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

³¹ 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).

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 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.

49. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en su Opinión Consultiva No. OC-9/87, al referirse respecto el artículo 8 de la CADH³²:

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 (...).

³² Corte IDH. Opinión Consultiva NO. OC-9/87, entida 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.

50. Adicionalmente, la Corte IDH, ha precisado:³³

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

51. 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 Americana³⁴

52. 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.³⁵

53. 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.

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

³³ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y Otros Vs Panamá*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, párrs. 124 y 125.

³⁴ 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.

³⁵ 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. AHRG/44/47 del 10 de agosto de 2010, párr. 33

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 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 [...]³⁶.

55. Por otra parte, el derecho al debido proceso se vincula con el derecho de acceso a la justicia ya que la Corte IDH, 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 respecto³⁷:

[...] 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 [...]

6.1.1. Falta de debida diligencia

56. 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"³⁸; para lo cual también precisó:

³⁶ 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.

³⁷ Corte IDH. *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 139.

³⁸ Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 241.

*“[...] 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 [...]”*³⁹

57. 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 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.”*⁴⁰ 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.”*⁴¹
58. Siendo la obligación de investigar un deber de medios y no de resultados, tal como lo refirió la mencionada Corte IDH, al disponer: *“[...] que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. El deber de investigar es una obligación de medios, y no de resultado. Sin embargo, 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 [...]”*⁴²
59. Al respecto, la Corte IDH 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

³⁹ Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel 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.

⁴⁰ 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*. Sentencia de 1 de marzo de 2005, párrs. 65 y 83.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

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.⁴³

60. 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”*⁴⁴.
61. 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 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”⁴⁵.
62. 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.⁴⁶

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

63. Dado que las investigaciones deben ser llevadas a cabo con la debida diligencia que ameritan, conviene precisar la oportunidad de que las mismas sean

⁴³ CIDH. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. OEA/Ser.LV/II CIDH/RELE/INF.12/13, 2013 pp. 131 y 132.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 156.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. párr. 165.

⁴⁶ *Caso García y familiares Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258, 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.

resueltas dentro de la razonabilidad del plazo⁴⁷; para tal efecto, la Corte Interamericana determinó conveniente invocar el criterio sustentado por la Corte Europea de Derechos Humanos, a saber: *“De acuerdo con la Corte Europea, 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; y c) la conducta de las autoridades judiciales”*.⁴⁸

64. Asimismo, la Corte IDH dejó expresamente manifestado que el propósito del “plazo razonable” es: *“[...] impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente”*.⁴⁹ Asimismo, ha dejado establecido que *“En torno a esta cuestión, ambos tribunales se remiten a tres datos relevantes: complejidad del asunto sujeto a juicio, actividad del órgano de conocimiento y conducta procesal del litigante, esto es, un elemento concerniente al carácter mismo de los hechos sujetos a conocimiento y del proceso en el que éste se realiza; y dos elementos atinentes al desempeño de sujetos procesales (o, más ampliamente, de sujetos que intervienen en el procedimiento, puesto que aquí pudieran venir al caso actuaciones u omisiones de la policía o del Ministerio Público, no sólo del tribunal)”*.⁵⁰
65. Sin embargo, 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”*.⁵¹
66. De suerte que, a partir de ese momento, en diversos fallos⁵² la Corte IDH determinó que el análisis respectivo, deberá incluir *“[...] los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto;*

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

⁴⁹ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero contra Ecuador*, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 70.

⁵⁰ Véase 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. 2.

⁵¹ Corte IDH. *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, Op. Cit., párr. 14.

⁵² Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77; *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 23 de septiembre de 2009, párr. 133 y 135; *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 244; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 156; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 133; y, *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 189.

- b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales⁵³, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso".⁵⁴
67. 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
68. 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 injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales"⁵⁶.
69. 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.
70. En los 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 Constitución, 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

⁵³ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2009, párr. 156; *Caso Garibaldi Vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de septiembre de 2009., párr. 133; y, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 244.

⁵⁴ Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 230.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 156 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.

⁵⁶ Véase Tesis I.4o.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.

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 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*

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.

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;

[...]

*del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal.*⁶¹

71. Finalmente, como otro aspecto vinculado al deber de debida diligencia la obligación de realizar los ajustes razonables que permitan a toda persona con discapacidad el acceder al ejercicio de sus derechos, es así que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado⁶²:

En todas aquellas actuaciones o decisiones de los órganos jurisdiccionales que tengan por objeto la aplicación e interpretación de las normas jurídicas cuando estén involucradas personas con discapacidad deben tomarse todas las precauciones para dotar de eficacia a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En muchas ocasiones, la norma objeto de interpretación puede tener una dicción que, aunque no restrinja abiertamente los derechos de las personas con discapacidad, produce indirectamente un menoscabo en sus derechos y ámbito de autonomía al no contemplar la diversidad funcional. En estos supuestos es especialmente importante la realización de ajustes razonables necesarios y la práctica de las medidas de apoyo para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas. Por ello, la Primera Sala advierte enfáticamente que la condición de discapacidad de ninguna manera releva a las autoridades de la obligación de cumplir con las formalidades del procedimiento y, en particular, de soslayar el derecho de audiencia. Admitir lo contrario supone una transgresión al principio de igualdad y no discriminación en relación con el debido proceso y el derecho de audiencia. Asimismo, entraña también un quebrantamiento del derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 13 de la Convención en relación con el artículo 17 constitucional, pues, entre otros aspectos, impide que puedan defender sus derechos ante los tribunales.

Motivación.-

72. Es así que del análisis de los antecedentes que conforman las evidencias que integran el Anexo; así como de los ordenamientos jurídicos internacionales, nacionales y locales sobre la materia, esta Comisión consideró viable analizar si en el caso documentado su integración se llevó a cabo bajo el principio de **debida diligencia** y, por ende, si se actualizaron uno de los cuatro elementos para configurar el "plazo razonable"; de los cual se observó lo siguiente:
73. Respecto al primer elemento, relativo a la **complejidad** del caso que se analizan, se aprecia que, tanto por la naturaleza de los delitos como por el

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*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009., párr. 133.

⁶² Véase Tesis aislada número 1a. CXLV/2018 (10a.). Derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad. La realización de ajustes razonables como un modo de salvaguardarlo. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I Libro 61, diciembre de 2018, p. 294.

número de víctimas, ameritaban que fuera resuelto de manera pronta dentro de un plazo razonable; tal como se aprecia a continuación:

Número de Caso	No. de indagatoria	Complejidad del asunto	
		Delito	Víctimas relacionadas
1	FGAM/GAM-5/T2/01881/09-07 y sus acumuladas FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08 FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 D01	Fraude procesal	1

74. De lo anterior, se observa que no se tiene por justificada su dilación o demora ya que no se aprecia una complejidad del asunto en razón de la naturaleza del delito o por el número de víctimas que involucraba, ya que la investigación se centró en su mayoría a la acreditación de los elementos de un tipo penal, con relación a una víctima, transcurriendo en el caso de la víctima directa, más de 12 años, implicando que posiblemente también se haya extinguido la pretensión punitiva y sin que la autoridad hubiera atendido las solicitudes por las que se requirió informara lo relativo al estudio oficioso y de orden preferente de la prescripción.
75. En cuanto al segundo elemento, relativo a la **actividad procesal de la parte interesada**, es de resaltar que en el casos que se presenta, si bien la víctima en su calidad de denunciante tuvo participación durante el trámite de su indagatoria: sea por iniciativa propia aportando pruebas 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, obligada a darle seguimiento al curso de la investigación, al observar que no existían avances y, sobre todo, que no tenía acceso a la justicia.
76. En cuanto al tercer elemento referente a la **actividad del órgano investigador**, esto es, del Ministerio Público, se valoró su actuación con relación a las **omisiones de sus obligaciones**: En el caso que se documentó, se constató que personal de la ahora Fiscalía, en la integración de la indagatoria, incurrió en la dilación en la investigación, aunado a la falta de impulso de la investigación, impactando en que esta tuviera la dilación en la determinación de la misma, en la que omitieron realizar las acciones pertinentes para la investigación y persecución del delito denunciado por la ahora víctima, al incurrir en diversas omisiones, que a continuación se describen:
77. En el presente caso, mediante dictamen de inconformidad del 13 de marzo de 2013,⁶³ emitido dentro la averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/01881/09-07 y su acumulada FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08, suscrito por el Fiscal Desconcentrado en Gustavo A. Madero de la FGJ, se estableció que no se confirmaba el acuerdo de no ejercicio de la acción penal propuesto por el Agente del Ministerio Público, al considerar que no se encontraban debidamente

⁶³ Véase: Anexo 1, evidencia 1.

fundadas y motivadas las determinaciones contenidas en el acuerdo de *No Ejercicio de la Acción Penal*.

78. Además de que, mediante la determinación de no procedencia del ejercicio de la acción penal de 26 de mayo de 2017,⁶⁴ se devolvieron las actuaciones al Agente Investigador a efecto de que se atendieran las siguientes consideraciones:

- insistir en la localización y presentación de los inculpados para hacerle de su conocimiento la imputación que obra en su contra, quien la hace y por qué delito (fraude procesal).
- realizar un juicio de tipicidad por cada uno de los probables responsables, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar. Y dada la hipótesis que propone deberá acreditar, y en su pliego desglosar el tipo penal en los siguientes términos:
 - o establecer la conducta que de manera particular e individual cada uno de los sujetos activos realiza la conducta, así como contemplando la agravante
 - o establecer de manera adecuada la finalidad que cada uno de los sujetos activos pretendía obtener
 - o señalar qué acto realizó cada uno de los imputados
 - o precisar las razones por las que ese acto induciría al error a la autoridad
 - o señalar la sentencia que fue la contraria a la ley y las razones de ello, todo debidamente relacionado con los medios de prueba

Lo anterior evidencia que a poco más de siete años de iniciada la investigación, prevalecían deficiencias técnicas en la misma que permitirían su adecuada integración por parte del Agente del Ministerio Público.

79. De acuerdo con las evidencias con las que cuenta este Organismo y de conformidad con el oficio de devolución del 14 de mayo de 2018,⁶⁵ a esa fecha, es decir casi un año después la indagatoria aún adolecía de diversas deficiencias, al considerarse que, de forma enunciativa más no limitativa:

- no estaba debidamente precisado el verbo rector que corresponda a la hipótesis del ilícito (acto que realizaron los activos del ilícito; la autoridad ante la cual se realizó dicha acción; establecer de manera clara y precisa el Juicio de Tipicidad; las circunstancias de tiempo, modo, y lugar; relacionar los elementos probatorios que acreditan la conducta que se le atribuye a los inculpados).
- se estableciera el valor del inmueble y con ello su previsión y sanción debidamente fundada y motivada, y consecuentemente la competencia de manera adecuada.

⁶⁴ Véase: Anexo 1, evidencia 2.

⁶⁵ Véase: Anexo 1, evidencia 5.

- insistir en la localización y presentación de los inculpados para hacerle de su conocimiento la imputación que obra en su contra, quien la hace y por qué delito.

80. No obstante lo anterior, y que al mes de junio de 2018 la indagatoria permanecía con las mismas deficiencias, se asignó el expediente de queja FSB/ASTP-D/T2/EQ-165/18-06 al licenciado Javier Esparza Torres, Agente del Ministerio Público Visitador adscrito a la Unidad de Supervisión "B-2" de la Agencia de Supervisión "B" de la Fiscalía de Supervisión en la Visitaduría Ministerial de la FGJ, dentro del cual determinó el 8 de octubre de 2018, entre otros aspectos:⁶⁶

[...] el órgano investigador ha practicado las diligencias necesarias para poder determinar la Averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 y sus acumuladas lo anterior [...] se advierte, que la investigación de los hechos denunciados, fue programada y desarrollada practicándose las diligencias ministeriales básicas, necesarias y conducentes para la eficacia de la indagatoria de manera continua y durante el lapso de tiempo que las mismas diligencias requieren para su desahogo, y practicando las diligencias que de ellas se deriven, así como todas aquellas que fueron solicitadas, tendientes a acreditar los elementos típicos del delito investigado, para acreditar también la probable responsabilidad del inculpado [...]

81. Lo anterior, contrasta toda vez que en la integración de la indagatoria seguían sin atenderse las diversas observaciones realizadas con anterioridad por otras entidades de la misma Procuraduría,⁶⁷ entre ellas el relativo al valor del inmueble vinculado al delito investigado, lo cual impactaba directamente en la determinación del delito como grave o no grave, aunado a que el Agente del Ministerio Público Visitador no correlacionó las diligencias que consideró como *"básicas, necesarias y conducentes para la eficacia de la indagatoria de manera continua y durante el lapso de tiempo que las mismas diligencias requieren para su desahogo"*, y por tanto tampoco realizó una descripción de las razones por las cuales consideró que se cumplió con *"la obligación primordial del órgano investigador, de valerse de los medios conducentes y legales para allegarse de los elementos probatorios necesarios para la investigación de los hechos denunciados"*, y por tanto que *"la investigadora que integró la carpeta de investigación que nos ocupa, no ha incurrido en irregularidad, dando en todo momento la atención debida a la denuncia, desde el momento en que tuvo conocimiento de los hechos, tal y como se desprende de la lectura de la averiguación previa FDS/FDS-6/T3/667/14-09(sic)"*, sin pasar desapercibido que dicha resolución hace referencia en esta última parte a un expediente diverso a las que eran materia de dicho expediente de queja, es decir, la averiguación previa FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 y sus acumuladas FGAM/GAM-5/T1/2224/09-08, FGAM/GAM-5/T2/1881/09-07 D01.⁶⁸

⁶⁶ Véase: Anexo 1, evidencias 8 y 26.

⁶⁷ Véase: Anexo 1, evidencias 5, 12, 15, 18, 25, 30 y 31.

⁶⁸ Véase: Anexo 1, evidencia 18 y 25.

62. Con relación a la actuación de la asesoría jurídica victimal, se constató que fue inconsistente en el seguimiento respectivo desde el inicio de la averiguación previa y sin que se hayan realizado las acciones que permitieran hacer efectivos los derechos y garantías de la víctima, y de esa forma coadyuvar con el Ministerio Público, incluso en septiembre de 2014 al advertirse que la **víctima directa**, tenía doble calidad en la averiguación previa, como víctima y como probable responsable, se cerró su expediente en el Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas de Delito Violento, de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la FGJ, con fundamento en el artículo 15 fracción III del Reglamento de la Ley de Atención y apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal, aunado a que en enero de 2019 se informó una vez realizada una búsqueda minuciosa en la base de datos del referido Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas de Delito Violento no se encontró registro de la peticionaria, y finalmente se informaron diversas acciones entre marzo y mayo de 2019, sin que se advierta se haya efectuado alguna vinculada a la presentación de pruebas o datos suficientes vinculadas a la solicitud de reapertura de la averiguación previa.⁶⁹ Lo anterior genera la convicción de que la FGJ vulneró el derecho al debido proceso por no integrar la Carpeta de Investigación con debida diligencia.

VI.2 Derecho de acceso a la justicia

63. El derecho al acceso a la justicia⁷⁰ 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 decisión⁷¹. 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 legal"⁷². Así, representa para las personas la "puerta de entrada a los distintos

⁶⁹ Véase: Anexo 1, evidencias 7, 13 y 28.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Tesis 1a. CCLXXVI/2013 (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 1, septiembre de 2013, p. 986.

⁷² 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.

cauces institucionales dispuestos por los Estados para la resolución de controversias”,⁷³ así como para la procuración y la administración de justicia.

84. 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 fijan 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 decisión⁷⁴, se impide el acceso a la justicia.
85. 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

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

⁷³ 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>.

⁷⁴ Tesis 1a./J.42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

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.

86. 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.⁷⁵
87. 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.⁷⁶ Es así que, respecto a la violación de derechos⁷⁷ e implica que los órganos competentes del Estado esclarezcan los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento⁷⁸. 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 justicia⁷⁹.

⁷⁵ 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. *Relatoria 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.LV/III.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párrs. 33-34.

⁷⁶ 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>

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 201.

⁷⁹ 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.

88. 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.⁸⁰
89. 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.
90. En tanto que el artículo 17, de la Constitución, *“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”*.⁸¹ Estas garantías, procuran la impartición de justicia conforme a derecho a través de los tribunales independientes e imparciales.⁸²

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

91. 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, constitucionales, pues, tal prerrogativa tiene como presupuesto lógico, en una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos.⁸³

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 165.

⁸¹ Ovalle Favela, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*, 3ª. ed., México, Oxford University Press, 2007.

⁸² Saavedra Yuria, Op Cit., p. 1566.

⁸³ 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.

92. En este sentido la Corte IDH ha considerado que 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)⁸⁴
93. 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 investigaciones⁸⁵.
94. 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.⁸⁶
95. 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 ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.⁸⁷
96. 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 controversias⁸⁸, así como para la procuración y la

⁸⁴ Caso *Anzualdo Castro vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 122.

⁸⁵ Caso *Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 201.

⁸⁶ Tesis: 1a. XCI/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, Abril de 2007, p. 367.

⁸⁷ SCJN. Derecho de acceso a la justicia. Sus etapas. Primera Sala, Décima Época, Tesis: 1ª LXXIV/2013, marzo de 2013.

⁸⁸ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

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.⁸⁹

97. 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.⁹⁰

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.⁹¹

98. 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.⁹²
99. En ese sentido, es necesario que los órganos encargados de la investigación sean imparciales⁹³, 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".⁹⁴ 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

⁸⁹ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

⁹⁰ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

⁹¹ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. p. 15.

⁹² 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.

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.⁹⁵

100. El artículo 9, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, recogen 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.
101. 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.

102. 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 procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas, practicando todas las diligencias necesarias para poder integrar la averiguación previa.
103. En ese contexto⁹⁶, 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/ de violaciones a los derechos humanos sean enjuiciados y sancionados; y
 - d) Reparar integralmente a las víctimas por los daños sufridos.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Recomendación 1/2015, de la CDHDF.

Motivación

104. En ese tenor, esta Comisión considera que en el caso de la víctima, 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 la investigación ministerial que nos ocupa, pues, como se documentó, tales autoridades omitieron realizar una investigación diligente en un tiempo razonable, lo que generó que se impidiera a la víctima directa el acceso a un recurso efectivo y por ende a la justicia, al actualizarse una dilación en la investigación,⁹⁷ con la consecuente dilación en la determinación⁹⁸ enfocada al esclarecimiento de los hechos.
105. La **víctima directa** se inconformó ante esta Comisión, al advertir que en 2018 (es decir, a más de ocho años y medio de iniciada la averiguación previa) la indagatoria se había remitido a un Juzgado penal de delitos no graves, en contraposición a lo establecido en el pliego de consignación fechado el 3 de mayo de 2018 el cual fue dirigido al "C. Juez Penal de Delitos Graves" dentro el cual se hizo referencia al valor catastral del inmueble por un monto de [REDACTED] pesos M.N. al 31 de enero de 2005,⁹⁹ indicando que correspondía a la fecha de realización del hecho, sin embargo, la sanción contemplada fue la prevista en el artículo 230 fracción IV del Código Penal del Distrito Federal, y estableciendo:

18.- Con la fe del original de la Boleta Predial correspondiente a la fecha de corte de 31 de Enero del año 2005 correspondiente al predio ubicado en calle [...], donde se establece el valor catastral en ese entonces de dicha propiedad por un valor de [REDACTED] [...]. Con lo que se acredita que el delito es grave y se lleva por oficio.

[...]

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Se ejercita acción penal sin detenido ante el C. JUEZ PENAL DE DELITOS GRAVES, correspondiente en contra de los probables responsables [...] como probables responsables del delito de fraude procesal, cometido en agravio de la Sociedad denunciado por [...].

106. Sin embargo, al momento de realización de los hechos investigados (15 de junio de 2006), el artículo 230 del Código Penal del Distrito Federal, contemplaba:

FRAUDE ARTÍCULO 230. Al que por medio del engaño o aprovechando el error en que otro se halle, se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un lucro indebido en beneficio propio o de un tercero, se le impondrán:

(Reformada, G.O. 9 de junio de 2006, sin contar con reforma previa a partir del año 2005)

⁹⁷ Véase: Anexo 1 evidencias 1, 19 y 31.

⁹⁸ Véase: Anexo 1 evidencias 1, 19 y 31.

⁹⁹ Véase: Anexo 1, evidencias 4 y 31.

IV. Prisión de cuatro a seis años y de quinientos a ochocientos días multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de cinco mil pero no de diez mil veces el salario mínimo; y

(adicionada, G.O. 9 de junio de 2006)

V. Prisión de seis a once años y de ochocientos a mil doscientos días multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de diez mil veces el salario mínimo.

107. Es así que, al considerar que el salario mínimo general en el año 2005 fue de \$46.80 pesos M.N., para el área geográfica "A"¹⁰⁰, en tanto que para el año 2006 fue de \$48.67 pesos M.N.¹⁰¹, tendríamos que, en el primero de los casos, la conversión de "diez mil veces el salario mínimo" es de \$468,000.00 pesos M.N. y de \$486,700.00 pesos M.N., respectivamente. Es decir, el valor catastral de ██████████ pesos M.N. establecido en la Boleta predial presentada por la **Víctima directa** el 17 de julio de 2017 ante el Agente del Ministerio Público, esa autoridad contaba con elementos para identificar la fracción aplicable del artículo 230 del Código Penal del Distrito Federal.
108. Asimismo, se observa que el licenciado Jorge Roldán Flores, Responsable de la Primera Agencia de Procesos, Fiscalía de Procesos en Juzgados de Delitos No Graves de la FGJ, al ser consultado sobre las razones respecto las cuales no se efectuó pronunciamiento alguno con relación al monto establecido en la "consignación sin detenido" del 3 de mayo de 2018 y respecto la cual se emitió un oficio de "Devolución", de 14 de mayo de 2018, suscrito por la licenciada María Evangelina Ramírez Rodríguez, Agente del Ministerio Público entonces adscrita a la Primera Agencia de Procesos en la Fiscalía de Procesos en Juzgados de Delitos no Graves de la FGJ, contando con el visto bueno del licenciado Jorge Roldan Flores, Responsable de la Primera Agencia de Procesos, quien informó¹⁰² entre otros aspectos:

[...] tal como ya se dijo en párrafos anteriores la competencia y conocimiento de un juez no deriva de si va dirigida la factura o el pliego de consignación a él, sino de la posible sanción a aplicar por el delito que se encuentre acreditado y apoyado en medios de prueba que sustenten dicha petición, tal como ya se explicó se acreditaba un "beneficio económico" dicho precepto legal remite a las sanciones establecidas para el delito de fraude, previsto en el artículo 230, el cual contempla diversas sanciones, a saber:

I. De veinticinco a setenta y cinco días multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de cincuenta veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, o no sea posible determinar su valor;

II. Prisión de cuatro meses a dos años seis meses y de setenta y cinco a doscientos días multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de cincuenta pero no de quinientas veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente;

¹⁰⁰ http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2005/01_01_31_12_2005.pdf

¹⁰¹ http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2006/01_01_31_12_2006.pdf

¹⁰² Véase: Anexo 1, evidencia 16.

de que las deficiencias en el servicio sean subsanadas de inmediato y los responsables sean sancionados conforme al marco de ley, para garantizar los derechos de las personas víctimas y evitar que se genere la impunidad como otra forma de violencia en su agravio.

127. 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.
128. El caso que se expone en la presente Recomendación es reflejo 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 Procuraduría 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.
129. En ese sentido, dados los hechos acreditados en este instrumento recomendatorio y en la Recomendación 10/2021 recientemente emitida, se considera que la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México debe garantizar la implementación de medidas de vocación transformadora, que tengan un efecto no solo reconstitutivo, sino también correctivo, por lo cual debe revisar y adecuar sus sistemas de gestión de información de averiguaciones previas y carpetas de investigación y establecer medidas pertinentes para un adecuado seguimiento a las observaciones realizadas por las áreas pertenecientes a la FGJ y otras autoridades que tengan las atribuciones de señalar diligencias adicionales, con la finalidad de avanzar a la no repetición de actos violatorios a derechos humanos.
130. Cabe mencionar que la impunidad, es otra forma de violencia institucional en agravio de las víctimas de delito, y al exterior como un facilitador para permitiría 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.

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

120. 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.
121. Estas obligaciones estatales deben ser revisadas y evaluadas a través del comportamiento estatal, 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.
122. Es así, que el deber estatal o comportamiento que se espera 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.
123. 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, que ninguna autoridad debe eludir a través de las prácticas arcaicas enfocadas a una indemnización por daño material por lucro cesante.
124. 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.
125. Resulta necesario que éstas puedan contar con mecanismos efectivos que garanticen su derecho de acción –poder denunciar y/o querrelarse 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.
126. 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

Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc de la FGJ, según consta en notificación por estrados del 4 de octubre de 2019¹¹¹.

116. La **víctima directa** presentó denuncia al considerar que la Averiguación Previa FGAM/GAM-5/T2/01881/09-07, se remitió a una instancia incorrecta para no consignar el asunto como delito grave, por lo cual se dio inicio a la carpeta de investigación FSP/B/UI-B-3 C/D/04162/10-2018, por el delito de prevaricación, la cual aún se encuentra en su etapa de integración, actualmente en estudio y análisis para la propuesta de determinación que conforme a derecho corresponda. Sin embargo, se advierte que han transcurrido poco más de tres años desde su inicio, aunado a que el delito de prevaricación requiere una calidad específica del sujeto activo, consistente en que se encuentren vinculados con la actividad relacionada con la impartición de justicia (sea un empleado, funcionario o auxiliar de la administración de justicia)¹¹², y no así de su procuración.
117. Es así que en el caso de la **víctima directa**, el tratamiento del delito como no grave, y sin que existieran elementos indubitables de que, efectivamente, no se estuviera ante un delito grave, impactó en diversas formas, actualizando así una obstaculización para que la **víctima** pudiera impugnar la determinación dentro de sus procedimientos respectivos y consecuentemente conociera de ellos la instancia competente, así como una restricción de garantizar que la **víctima** compareciera a juicio, vulnerándose con lo anterior su derecho de acceso a la justicia.
118. Para esta Comisión, la falta de diligencia en la procuración de justicia, que es un elemento clave para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, generó que la **víctima directa** no pudieran tener acceso a la justicia, por medio de los mecanismos o recursos efectivos institucionales establecidos para ello, lo que se reitera que se materializó con la falta de debida diligencia en la actuación de los mencionados servidores públicos, adscritos a la FGJ, con motivo de la integración de las indagatorias que se analizaron, pues resulta indiscutible que el paso del tiempo mermó la razonabilidad del plazo.
119. Más aún, la situación descrita tiene como consecuencia que al día de la emisión de este instrumento Recomendatorio la **víctima directa** tenga 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 la **víctima directa** en la capacidad de investigación, esclarecimiento y captura de los probables responsables por parte de las autoridades ministeriales.

¹¹¹ Véase: Anexo 1, evidencias 20, 21, 22 y 29.

¹¹² Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis XI.3º.17 (9a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VIII, octubre 1998, pág. 1187. PREVARICACIÓN, DELITO DE. CARÁCTER NECESARIO DE FUNCIONARIO, EMPLEADO O AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

escrito, analizados en su conjunto, claramente se aprecia que se trata de una devolución, puesto que así se afirma de manera categórica desde el primer párrafo del documento en cuestión, señalándose las razones jurídicas por las cuales esta se realizó, ante ello, evidentemente cae dentro de los supuestos que señala el artículo 32 de cuestión, en su fracción IV, aunque la misma no obre en el documento, puesto que aquél debe verse como un todo

114. De igual forma, la licenciada Norma Delgadillo Mujica, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad de Investigación de Trámite Sin Detenido (Rezago), Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia CUH-3, Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc de la FGJ, tampoco advirtió la alteración al "Acuerdo de consignación" antes referida¹⁰⁷ ni la Dirección de Consignaciones de la FGJ, Subprocuraduría de Procesos de la FGJ¹⁰⁸ la cual incluso agregó copia autenticada del pliego o consignación en el cual no se observó ninguna alteración respecto el documento que obraba en sus archivos, sin embargo, tampoco realizó acción alguna para señalar que se daba trámite como delito "no grave" y no como "delito grave".
115. Finalmente, el 28 de septiembre de 2018, la Agente del Ministerio Público, Licenciada Norma Delgadillo Mujica, adscrita a la Unidad de Investigación 01 uno sin detenido, de la Coordinación Territorial CUH-3, de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc de la FGJ, asistida del Oficial Secretario, Licenciado Abel Leobardo Barrón González, propuso el No Ejercicio de la Acción Penal ante el Agente del Ministerio Público, Responsable de Agencia de la Coordinación Territorial CUH-3 de la FGJ, Licenciado Adrián B. Pérez Becerril, quien en fecha 28 de septiembre de 2018, estimó procedente la propuesta, ante la cual la **victima directa** presentó el 22 de marzo de 2019 un escrito mediante el cual solicitó la reapertura de la averiguación previa, resolviéndose como improcedente la reapertura mediante resolución del 14 de junio de 2019 suscrita por la Subprocuradora de Averiguaciones Previas Desconcentradas de la FGJ,¹⁰⁹ sin que se hiciera referencia alguna al escrito presentado por la **victima directa** el día 3 de mayo de 2019 ante la oficialía de partes de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación Cuauhtémoc de la FGJ,¹¹⁰ resolviendo su improcedencia al considerar que la petición no cumple con el segundo requisito establecido en la fracción I del artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consistente en aportar elementos de prueba, o datos útiles, suficientes, novedosos, idóneos o diferentes a los que ya fueron materia de análisis por parte de la autoridad ministerial para continuar con la investigación; criterio reiterado por el licenciado Adrian B. Perez Becerril, Agente del Ministerio Público Responsable de la Coordinación Territorial CUH-3, Fiscalía

¹⁰⁷ Véase: Anexo 1, evidencia 12.

¹⁰⁸ Véase: Anexo 1, evidencias 14 y 23.

¹⁰⁹ Véase: Anexo 1, evidencia 19.

¹¹⁰ Véase: Anexo 1, evidencia 28.

consignación, el cual se recepciona en un primer momento en la Dirección de Consignaciones de la Procuraduría General de Justicia, donde se le hace una primera revisión al expediente; de forma –número de fojas, sellado y foliado- revisando además del capítulo de previsión y sanción, de donde se desprende la competencia de los jueces penales y de delitos no graves y, si alguno de estos requisitos no se encuentra cubierto, se le pide a quien lleva el expediente realice las correcciones correspondientes, por lo que si en algunos casos la previsión y especialmente la sanción del delito no corresponde al tipo de juez que por razón de penalidad se está proponiendo la pretensión punitiva, aquél puede eliminar o agregar el "NO", para dirigirse al C. JUEZ PENAL DE DELITOS NO GRAVES o en su caso al C. JUEZ PENAL DE DELITOS GRAVES acción cuyo propósito lo es que la procuración de justicia sea expedita y que errores sin mayor trascendencia sean obstáculos burocráticos en el trámite de las investigaciones, además porque así lo permite la fracción III del artículo 32 ya citado, el cual señala:

"... III. En caso de objeciones que puedan subsanarse de inmediato, el titular de la unidad de Procesos, de la misma forma, requerirá a quien deba subsanarlas y procederá a la consignación una vez subsanadas;..."

112. Sin embargo, se advierte que el aspecto vinculado a la competencia -fuera como delito grave o no grave-, tiene implicaciones de fondo que no podrían subsanarse de inmediato como ocurrió en el presente caso, aunado a que el referido artículo 32 fracción III, del Acuerdo A/003/99 se refiere a aquellos casos en los que, en la averiguación previa sin detenido resulten elementos para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y por tanto el titular de la Unidad de Procesos requerirá a quien deba subsanarlas y procederá a la consignación una vez subsanadas, situación que no ocurrió al emitirse un "oficio de devolución", es decir no fue consignado, lo que actualizaría la fracción IV y no así la III del referido artículo 32 del Acuerdo A/003/99, esto debido a que de actualizarse que se tratara de un delito grave, correspondería a una instancia diversa el haberse pronunciado, esto es, una agencia de procesos en juzgados penales.

113. Resultando que con posterioridad, el licenciado Jorge Roldán Flores, Responsable de la Primera Agencia de Procesos, Fiscalía de Procesos en Juzgados de Delitos No Graves de la FGJ, al ser requerido para que informara sobre las razones por las cuales el "oficio de devolución" del 14 de mayo de 2018, no especificó la fracción aplicable del artículo 32 del "Acuerdo número A/003/99, por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público", precisó:¹⁰⁶

el hecho de que no aparezca alguna de las fracciones contenidas en dicho precepto legal, no ocasiona perjuicio alguno, mucho menos genera duda de lo que se pretende realizar, puesto que del contenido y demás preceptos legales que allí obran con los cuales se fundó y motivó dicho

¹⁰⁶ Véase: Anexo 1, evidencia 24

III. Prisión de dos años seis meses a cuatro años y de doscientos a quinientos días multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de quinientas pero no de cinco mil veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente;

IV. Prisión de cuatro a seis años y de quinientos a ochocientos días multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de cinco mil pero no de diez mil veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente; y

V. Prisión de seis a once años y de novecientos a mil doscientos cincuenta días multa, si el valor de lo dispuesto excede de diez mil veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente.

Siendo la sanción prevista en la fracción V la única que daría lugar a un delito considerado como grave, esto siguiendo de manera obligada la fórmula prevista en el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales en vigor para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, aplicable para este sistema denominado "tradicional".

109. De esto último, no pasa desapercibido que las "unidades de cuenta" entraron en vigor por la expedición de la Ley de unidad de cuenta de la Ciudad de México, publicada el 28 de noviembre de 2014, la cual se estableció en \$69.95 pesos M.N. para el año 2015 de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio 2015; es decir, que al convertir *diez mil veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México*, del año de entrada en vigor de la referida ley, el monto ascendía a \$699,500.00 pesos M.N.
110. Esta Comisión constató que a la fecha del presente, continúan sin realizarse las diligencias que permitan establecer una cuantificación vinculada al valor del inmueble que perfeccione o incluso contrarie lo establecido en la Boleta predial ofrecida por la víctima directa el 17 de julio de 2017, argumentando la autoridad la imposibilidad para realizar el peritaje en materia de Arquitectura, y sin aportar información alguna respecto medidas y/o providencias adoptadas para que pudiera cumplimentarse su determinación.¹⁰³
111. Aunado a lo anterior, esta Comisión acreditó que el "Acuerdo de consignación" de fecha 3 de mayo de 2018, cuenta con una anotación hecha con letra de pulso donde se coloca el adverbio "NO", esto conforme las copias certificadas por la licenciada Norma Delgadillo y remitidas a este Organismo el 6 de febrero de 2019.¹⁰⁴ Sin que dicha alteración al Acuerdo de consignación de fecha 3 de mayo de 2018, haya sido advertida por la Fiscalía de Procesos en Juzgados de Delitos no Graves, aunado a que no se realizó pronunciamiento específico vinculado a la competencia en razón del valor establecido para el inmueble en dicho Acuerdo de consignación,¹⁰⁵ respecto lo cual precisaron que:

[...] en las funciones del personal sustantivo, entre las que se encuentra incluso, la de hacer correcciones inmediatas, es decir, al momento de recibirse la consignación del expediente, a través del pliego de

¹⁰³ Véase: Anexo 1, evidencias 5, 15, 17, 18, 24 y 31.

¹⁰⁴ Véase: Anexo 1, evidencias 4, 10, 12, 16 y 17.

¹⁰⁵ Véase: Anexo 1, evidencias 10, 16, 17 y 24.

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

131. 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"¹¹³.
132. 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)¹¹⁴.
133. 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 reparaciones¹¹⁵.
134. 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 sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación"¹¹⁶.
135. 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

¹¹³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de julio de 1989, párr. 174.

¹¹⁴ Corte IDH. *Caso Anzaldo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre 2009, párr. 118. Cfr. Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 266.

¹¹⁵ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 195.

¹¹⁶ 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.

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."¹¹⁷ 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 derecho¹¹⁸.

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

136. Para que la víctima pueda 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 a 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.
137. Asimismo, es necesaria la inscripción de la víctima en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México. Para ello, la CEAVI debe reunir y valorar la información del 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.
138. 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.
139. La CEAVI deberá emitir un plan de reparación integral para la víctima una vez 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, y podrá tomar en cuenta lo establecido en la presente recomendación, así como los resultados del seguimiento a su cumplimiento.
140. 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

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ *Ibid.*, párr. 21.

el otorgamiento de medidas de compensación a la víctima directa 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.

141. En virtud de lo anterior, de conformidad con la legislación en la materia, una vez que la CEAVI emita su determinación respecto del registro de la víctima y el plan integral de reparación que corresponda, 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 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 la persona víctima directa al Registro de Víctimas de la Ciudad de México. Una vez que la CEAVI genere el Plan de Reparación Integral que proceda, en un plazo no mayor a los 180 días naturales posteriores, ejecutará todas las medidas contenidas en el mismo, 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, realizará lo siguiente.

- a) Se extraiga del archivo la indagatoria por el delito de fraude procesal en el que la persona víctima en este instrumento recomendatorio tiene calidad de denunciante, con la finalidad de agotar exhaustiva y eficientemente las actuaciones y diligencias necesarias para su debida integración, en caso de que el delito no haya prescrito.
- b) Independientemente del estado jurídico de la indagatoria, la Unidad de Asuntos Internos realizará un análisis técnico jurídico, considerando los hechos documentados en la presente Recomendación, y en caso de que se advierta la comisión de irregularidades durante su tramitación, se dará vista a las autoridades competentes. De lo anterior, deberá informar al Programa de Lucha contra la Impunidad de esta Comisión,

C. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN.

TERCERO. 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 Titular de la presidencia 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