

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Inadecuada actuación de elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en intervenciones policiales

Recomendación 24/2023

Expedientes:

CDHCM/IV/122/CUAUH/21/D5592 y acumulados¹

Autoridad responsable:

Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

Víctimas Directas

Laura Ivonne Kabata de Anda **[Víctima Directa 1]**

Virginia de la Garza Apátiga **[Víctima Directa 2]**

Héctor Soria Flores **[Víctima Directa 3]**

¹ CDHCM/IV/121/BJ/21/D5820 y CDHCM/IV/122/CUAUH/21/D5855.

Índice de derechos humanos violados

1. Derecho a la seguridad jurídica

1.1. Derecho a que la autoridad sólo realice actos para los que esté expresamente facultada por la ley.

2. Derecho a la integridad personal.

2.1 Derecho a no sufrir maltrato verbal y psicoemocional por parte de las autoridades

Glosario

Actuación o intervención policial: Los principios que rigen la actuación policial, se encuentran establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y son los siguientes: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos².

La intervención o actuación policial, es el trabajo de los cuerpos policiacos, quienes se dedican a brindar seguridad, por lo que se debe seguir un método que haga sistemático su quehacer cotidiano, el cual se basa en el aprendizaje, dominio y aplicación correcta de las técnicas policiales, que permitan la aplicación de una táctica, esto es, un plan de acción no solo para enfrentar y repeler un ataque, sino principalmente para prevenir que ocurra.³

Dolor psicológico⁴.

Experiencia sensorial y emocional asociada con un daño físico actual o potencial. La dimensión del dolor es un conjunto de sentimientos de disgusto y emociones vinculadas a implicaciones futuras. El dolor psicológico surge como respuesta a alguna agresión física o verbal y tiene como base una alteración de la rama simpática del sistema nervioso, que produce ansiedad.

Grupos de atención prioritaria⁵.

Personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Operativo⁶: En el contexto de la seguridad de un país, los cuerpos policiales ponen en marcha sistemas para luchar contra el crimen, los conocidos operativos policiales. Se trata de estrategias organizativas para combatir las distintas formas de delincuencia, especialmente las relacionadas con el narcotráfico y las bandas de criminales. Un operativo implica la organización de los recursos técnicos y humanos en un complejo despliegue. Lo fundamental en cualquier operativo policial es que su aplicación no levante sospechas, para que así los grupos ilegales puedan ser apresados y puestos a disposición de la justicia. Con frecuencia, estas estrategias reciben un nombre en clave y se emplea la palabra operación seguida de un concepto relacionado con el crimen que se persigue.

Es un dispositivo o plan que se lleva a cabo para desarrollar una acción y conseguir un objetivo. La noción de operativo como dispositivo o plan, es habitual en referencia al accionar planificado de las fuerzas de seguridad, cuya intención comúnmente es ubicar grupos delictivos disolver alguna célula delincuencia, y detener a sus integrantes.

² Código de Conducta de la Policía Federal. Secretaría de Seguridad Ciudadana. 2019. Pág. 3 y 4.

³ Gerardo Álvarez Hernández, Instructor Técnico Policial. "Conceptos básicos de actuación policial", Yucatán, México, Noviembre de 2011. <https://es.slideshare.net/kennysr06/conceptos-basicos-de-la-actuacion-policial>.

⁴ Biro, David. Is There Such a Thing as Psychological Pain? and Why It Matters. Cult Med Psychiatry. 2010. Publicación en línea del 13 de septiembre de 2010. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2952112/>

⁵ CPCM, art. 11.

⁶ www.deficinionabc.com/general/operativo/php

Uso de la Fuerza⁷.

Es la utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave. Al respecto, el uso de la fuerza no se relaciona exclusivamente con el aspecto físico, de hecho, existen los siguientes niveles de gradualidad, a utilizarse dependiendo de la conducta o resistencia de la persona con la que se interactúa:

- a) Disuasión: consiste en la simple presencia física.
- b) Persuasión: las acciones que de manera inofensiva desarrolla el integrante de las fuerzas armadas, mediante contacto visual e instrucciones verbales.
- c) Fuerza no letal: se emplea para controlar a una persona o personas en los casos de resistencia no agresiva y agresiva.
- d) Fuerza letal: consiste en la utilización de medios letales (armas de fuego, contundentes e improvisadas) para proteger la vida propia, de terceros o se vaya a cometer un delito particularmente grave⁸.

⁷ Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, artículo 3, fracción XIV.

⁸ Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas. Publicado en el D:O:F: 30 de mayo de 2014

Proemio y autoridades responsables.

En la Ciudad de México, a los **29 días de diciembre de 2023**, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Cuarta 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); los artículos 4, 46 apartado A y 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM); 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, 70, 113, 115, 120 fracción III y del 124 al 129 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y que constituye la Recomendación **24/2023** dirigida a la:

Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Comisario General Licenciado Pablo Vázquez Camacho.

Con fundamento en los artículos 21 párrafo noveno y 122 apartado B, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 y 42 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 16 fracción XVI y último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, 1, 2 y 18 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; 5, 6, 7 y 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

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

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

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; los artículos 3, 5 Fracciones II, III, y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el artículo 28 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como en la resolución A/RES/48/134, del 20 de diciembre de 1993, sobre los denominados Principios de París⁹, este Organismo tiene competencia:
3. En razón de la materia —*ratione materiae*—, al considerar que los hechos denunciados podrían constituir presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica en relación con el derecho a la integridad personal.
4. En razón de la persona —*ratione personae*—, ya que los hechos denunciados se atribuyen a autoridades y personas servidoras públicas de la Ciudad de México, adscritas a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.
5. En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurren en el territorio de la Ciudad de México.
6. En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos materia de la queja se suscitaron en septiembre de 2021, y en ese mismo mes esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tuvo conocimiento de los mismos, esto es, dentro del plazo señalado en el artículo 9, fracción I del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, tiempo que este organismo tenía competencia para iniciar las investigaciones que concluyen con la presente Recomendación 24/2023.

⁹ ONU, “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.

I. Competencia respecto de las etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación.

7. Esta Comisión dará trámite a las etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación 24/2023, en el marco de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
8. 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 la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación que dispone 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 conteste dentro del plazo señalado, se tendrá por aceptada. 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.
9. En caso de que la acepte, los puntos recomendatorios deberán cumplirse en los plazos establecidos en la misma y remitir a la Comisión las pruebas de las acciones realizadas para su cumplimiento las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 129, 130, 131, 132 y 134 del Reglamento Interno de la CDHCM, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

II. Procedimiento de investigación.

10. Este pronunciamiento está integrado por tres expedientes de queja iniciado en el año 2021, con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de **[Víctima directa 1] y por los expedientes acumulados de [Víctima directa 2] y de [Víctima directa 3]**, quienes fueron víctimas de violaciones al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad personal.
11. Así, para la documentación de esta investigación, esta Comisión realizó acciones tales como la recopilación del testimonio y manifestaciones de las víctimas directas a través de las entrevistas recabadas por personal de este Organismo, cuyo objetivo fue obtener información puntual sobre las violaciones a sus derechos humanos, pero también allegarse de elementos de contexto para llevar a cabo un estudio integral de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en los que ocurrieron los hechos. Igualmente, se analizaron de manera detallada los escritos proporcionados por las propias Víctimas Directas en donde narraron los hechos motivo de queja.

12. De igual manera, este Organismo local realizó 10 solicitudes de información y analizó más de 20 informes rendidos por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (en adelante Secretaría o SSC-CDMX), remitidos por conducto de su Dirección General de Derechos Humanos; a través de los cuales la autoridad responsable pretendió demostrar que su actuar fue apegado a los más altos estándares de protección de derechos humanos, la normatividad y protocolos aplicables, y que se garantizaron a las **Víctimas Directas** los derechos a la integridad personal y a la seguridad jurídica
13. Aunado a lo anterior, se realizaron solicitudes de información a otras autoridades colaboradoras como la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, mismas que realizaron sus informes respectivos.
14. Se revisaron las videograbaciones proporcionadas tanto por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, como por la **[Víctima directa 1]** para identificar conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos de las Víctimas Directas.

III. Evidencias.

15. 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 forma parte integrante de la misma.

IV. Contexto¹⁰.

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

¹⁰ Véase, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 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, serie C, No. 274, párr. 145; Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 28 de agosto de 2014, serie C, No. 283, párr. 73; y Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 20 de noviembre de 2014, serie C, No. 289, párr. 49.

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, serie C, No. 302, párr. 43; y Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 19 de noviembre de 2015, serie C, No 307, párr. 43.

17. Esta Comisión, 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.
18. 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.
19. 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.
20. Respecto del caso que se expone en la presente Recomendación, es importante abordar, primeramente, los alcances y atribuciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en relación con las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México. De conformidad con la normatividad que les rige, es competencia de la SSC-CDMX, *realizar en el ámbito territorial de la Ciudad de México las acciones que garanticen el derecho a la seguridad ciudadana, dirigidas a salvaguardar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas frente a riesgos y amenazas; la prevención y contención de las violencias, de*

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 SCJN. 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, p. 136.

*los delitos e infracciones y el combate a la delincuencia, para preservar y fortalecer el estado de Derecho, las libertades, la paz y el orden públicos*¹⁶.

21. En ese tenor, las actuaciones de los servidores públicos de la SSC-CDMX y particularmente, la actuación policial, debe estar regida por los principios de legalidad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia e integridad, entre otros.
22. Es de hacerse notar, que los agrupamientos de la policía de proximidad (Preventiva, Auxiliar, de control de Tránsito, Bancaria e Industrial, entre otras) debe realizar acciones de disuasión en actos que pongan el peligro el orden público y la seguridad de las personas. Evidentemente, ello a partir de los ya citados principios que rigen la actuación del servicio público.
23. Por otro lado, es deber de las fuerzas de seguridad pública, que en sus operativos exista un plan de acción, sobre todo para lo relacionado con el uso legítimo de la fuerza, que incluya los supuestos de intervención en contexto de manifestaciones públicas, recuperación de vialidades, diligencias judiciales, marchas, mítines y espectáculos públicos masivos.¹⁷
24. En tal sentido, de conformidad con los estándares internacionales y también con la normatividad que los rige, la actuación policial debe regirse por los principios de absoluta necesidad, legalidad, racionalidad, congruencia, oportunidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas. En el mismo tenor, debe permear en todo momento una perspectiva de respeto a los derechos humanos¹⁸.
25. Es importante tener en cuenta que, en los operativos policiales, el primer nivel de uso adecuado de la fuerza es la persuasión o disuasión verbal (a través de la utilización de palabras o gesticulaciones, que sean catalogadas como órdenes, y que con razones permitan a la persona facilitar a la Policía cumplir con sus funciones)¹⁹. Las intimidaciones, amenazas y el uso de palabras insultantes, no corresponden al legítimo y racional uso de la fuerza.
26. En relación con lo anterior, la percepción de seguridad pública de la población en la Ciudad de México, según el INEGI, es que el 67.2% de la población mayor de 18 años, considera a la inseguridad como el problema más

¹⁶ Artículo 3, fracción I de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, última reforma publicada en la G.O.C.D.M.X. el 21 de octubre de 2022.

¹⁷ Artículos 14 y 15. Reglamento de la Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal. Publicado en la gaceta oficial del distrito federal el 25 de noviembre de 2010.

¹⁸ Artículos 4 y 5. Ley Nacional para el uso de la fuerza. Publicada en el D.O.F: el 27 de mayo de 2019 y Artículo 8. Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal. Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 2008.

¹⁹ Artículo 10. Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad en el Distrito Federal. *Op. Cit.*

importante que aqueja hoy a la ciudad capital. En el mismo tenor, en cuanto al nivel de confianza, solo el 44.9% tiene confianza en la policía local.²⁰

- 27.** De acuerdo al Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y estatal 2022 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) durante el 2021 se registraron 143,619 hechos presuntamente violatorios, de los cuales 13,651 fueron por violación al principio de legalidad en el desempeño de la función pública; 4,451 a omisiones en la fundamentación y motivación de un acto de autoridad. De conformidad con lo señalado en los registros de los Organismos Públicos de Derechos humanos, institución encargada de la función de seguridad pública fue la segunda más señalada contabilizándose 9,864 expedientes.
- 28.** A lo largo de sus 30 años de existencia, la hoy CDHCM ha emitido veintiún Recomendaciones relacionadas con operativos e intervenciones policiales diversas²¹, cuyo común denominador es la señalización para que la actuación policial se apegue al marco de legalidad y en concordancia con el respeto a los derechos humanos.
- 29.** Particularmente las Recomendaciones 20/2019, 21/2019, 22/2019 y 23/2019, documenta actuaciones violentas, maltrato psicológico y uso injustificado de la fuerza contra personas que se encontraban en vía pública, todo ello en el contexto de operativos o intervenciones policíacas, en varias colonias de la Ciudad de México.
- 30.** En el caso que aborda este instrumento recomendatorio, se hacen evidentes acciones y omisiones sin perspectiva de derechos humanos, por parte de policías de la SSCCDMX, en un contexto en el que presumiblemente intervinieron primeramente autoridades del orden federal no identificables, y posteriormente policías de la Ciudad de México, situación que se agrava al tratarse de personas que se manifiestan como víctimas de actos ocurridos previamente en sus lugares de origen –razón por la cual e encontraban en los campamentos del zócalo en esas fechas–, lo cual los hace más susceptibles de afectaciones ante actuaciones de autoridades policiales.

²⁰ Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2023. Resultados para la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>

²¹ Recomendaciones 04/1995, 12/1997, 09/2002, 01/2003, 06/2004, 06/2005, 06/2008, 11/2008, 27/2009, 20/2012, 7/2013, 9/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015, 11/2016, 20/2019, 21/2019, 22/2019 y 23/2019.

V. Relatoría de hechos

Expedientes: CDHCM/IV/122/CUAUH/21/D5592 y acumulados CDHCM/IV/121/BJ/21/D5820 y CDHCM/IV/122/CUAUH/21/D5855

Víctima Directa 1: Laura Ivonne Kabata de Anda

Víctima Directa 2: Virginia de la Garza Apátiga

Víctima Directa 3: Héctor Soria Flores

31. La madrugada del 15 de septiembre de 2021, alrededor de la 1:30 horas, **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**, se encontraban en distintos campamentos en la plancha del Zócalo de la Ciudad de México, frente a Palacio Nacional.
32. Aproximadamente a la 2:30 horas, de acuerdo con lo señalado por las Víctimas Directas, un grupo de personas encapuchadas que no portaban ningún logo ni distintivo de pertenecer a alguna corporación policial, arribaron a los campamentos desde la calle de Pino Suarez para desalojar y desmontar sus campamentos. Las mismas personas encapuchadas agredieron a **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**, a quienes llevaron mediante empujones o cargando hacia los portales del edificio de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin mencionarles a dónde serían trasladadas o si serían presentadas ante alguna autoridad ministerial.
33. Al llegar a los “Portales”, las personas encapuchadas se retiraron de ese lugar y **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**, junto con otras personas que también habían sido desalojadas del Zócalo, fueron recibidas por aproximadamente 30 elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC-CDMX), quienes las arrinconaron hacia el edificio de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, quienes las maltrataron verbalmente y las dejaron en una zona delimitada con vallas de metal dentro de los portales del edificio de gobierno de la Ciudad, en donde había colchonetas, cobijas y un baño portátil.
34. **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]** manifestaron que el personal de la SSC-CDMX nunca les informó el motivo por el cual los habían llevado ahí a esa zona delimitada y que durante todo el tiempo que permanecieron en dicho lugar estuvieron elementos de la SSC-CDMX resguardándoles, burlándose de ellos y maltratándolos verbalmente, y con una mirada retadora les gritaban amenazas.
35. Durante la madrugada del 15 de septiembre y hasta el mediodía del 16 de septiembre, el personal de la SSC-CDMX, les limitó la salida del lugar de dicho lugar, en donde inclusive se les colocó un baño portátil, aunado a que en ningún momento les informaron el fundamento legal ni el motivo de su actuación.

36. **[Víctima Directa 1]** narró que sintió mucho miedo, que por un momento pensó que nunca iba a volver a ver a sus hijos y que sería desaparecida, ya que el personal de SSC-CDMX, no le informó el motivo por el cual estuvo en la zona delimitada, lo que le causó mucho estrés y preocupación.
37. **[Víctima Directa 2]** narró que, al momento de ingresar a la zona delimitada, se sentía muy preocupada por su integridad física, ya que temía que el personal de la SSC-CDMX la fuera a golpear, por la presencia de policías rodeando el lugar, lo cual le generó mucha angustia e impotencia, pues durante algunas horas no pudo salir de dicha zona.
38. **[Víctima Directa 3]** narró que cuando el personal de la SSC-CDMX los trasladó a la zona delimitada con las vallas, se sintió muy triste y asustado ya que pensó que sería trasladado a la cárcel y no volvería a ver a su familia, situación que lo alteró mucho durante la madrugada del 15 de septiembre.

Cabe señalar que **[Víctima Directa 1]** realizó una transmisión en vivo en la red social Facebook a las 02:30 horas, en donde relató lo sucedido y manifestó que estaba muy asustada por lo que había ocurrido con el personal de la SSC-CDMX.

VI. Marco jurídico aplicable

39. El primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (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.
40. En este tenor, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Federal constituyen un catálogo *numerus apertus*, que no se limita a aquellos derechos humanos reconocidos en el texto constitucional *per se*, sino también a aquellas normas de derechos humanos contenidas en diversos instrumentos internacionales, conformando así el bloque de constitucionalidad y, con ello, configurando una *Constitución convencionalizada*²³.

²² En este sentido ver, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, abril 2014, p. 202.

²³ Véase Sagúés Néstor Pedro, Constitución convencionalizada, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional, 2da ed., México, IJ UNAM, 2014, pp. 190 – 192.

41. 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; 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, se preferirá aquella que sea acorde a la norma constitucional y a los instrumentos internacionales²⁴, es decir la que garantice en mayor medida los derechos de las persona.
42. Entre tanto, el tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y consecuentemente los deberes especiales de 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.
43. En el mismo sentido, la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) permitió definir las bases y los principios que configuran el andamiaje institucional y organizativo de la Ciudad en materia de derechos humanos. En su artículo 3 numeral 1 establece que “La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos.
44. Sobre la cuestión, el artículo 4 apartado A relativo a la protección de los derechos humanos establece que éstos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local; mismos que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizarlos, por lo que las autoridades capitalinas deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
45. Asimismo, el apartado B del citado artículo, precisa que, en relación con la interpretación y aplicación de los derechos humanos, prevalecerá el principio pro persona. En este contexto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias y atribuciones como Organismo protector de derechos humanos, tiene la obligación legal²⁵,

²⁴ En este sentido se puede consultar, 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.

²⁵ El artículo 3 de la Ley Orgánica de la CDHCM establece que esta Comisión “es un organismo público autónomo de la Ciudad de México con carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y patrimonio propios [...]; y que está encargada en el ámbito territorial de la Ciudad de México de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de la materia, suscritos y ratificados por el Estado mexicano”.

constitucional²⁶ y convencional²⁷ de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*²⁸. Así, la Comisión funda sus recomendaciones en las disposiciones de derechos humanos establecidas en la CPEUM y en la CPCM, así como en las diversas fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, inclusive en la interpretación que los organismos internacionales de derechos humanos realizan respecto del contenido y alcance de los derechos, favoreciendo en todos los casos la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.

1. Derecho a seguridad jurídica.

46. La seguridad jurídica implica claridad de las normas jurídicas y de las facultades de las autoridades que permiten a la persona gobernada saber perfectamente a qué atenerse, por lo que excluye los actos de poder de carácter arbitrario, distantes del referente del derecho positivo, como conjunto de normas claras y estables.²⁹ Esto brinda certeza a las personas de que su situación jurídica sólo podrá ser modificada por procedimientos regulares establecidos previamente por la ley.³⁰
47. El principio de legalidad es una garantía del derecho a la seguridad jurídica³¹, que se materializa en que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la

²⁶ Véase el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

²⁷ 1 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.

²⁸[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, Serie C No. 221, San José, Costa Rica, 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’”. Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, San José, Costa Rica, 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. Corte IDH, Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de octubre de 2014, Serie C No. 285, San José, Costa Rica, párr. 213.

²⁹ Segunda Sala de la SCJN, Sentencia de amparo directo en revisión 479/2011, p. 31.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16.

³¹ Tribunales Colegiados de Circuito, “Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional”, tesis aislada IV.2o.A.51 K (10a.) en materias constitucional y común, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro iii, t. 3, febrero de 2014, p. 2239.

autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.³² El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad están encaminados a brindar certeza jurídica a las personas por medio de la eliminación de las injerencias arbitrarias (principio de legalidad) o ilegales (seguridad jurídica) de las autoridades en su vida privada, familia, domicilio y correspondencia; y a través de la protección de la ley (principio de legalidad y seguridad jurídica) contra esos ataques y/o injerencias que pueden vulnerar diversos derechos humanos.

48. El derecho a la seguridad jurídica se establece en diversa normativa universal e interamericana, como son: la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 3º; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.1; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo I; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 7.1 y 7.2, así como en los artículos 14, 16, 17, 18, 20, 21, 22 y 23 de la CPEUM.
49. En virtud de lo anterior, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de los derechos inalienables, a través de la adopción de todas las medidas apropiadas para protegerlos y preservarlos conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción, así como el deber de impedir que los agentes estatales o particulares, atenten contra el mismo. Esta protección activa no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal³³.
50. En consecuencia, toda autoridad pública, como parte de los poderes públicos se encuentra sujeta al derecho, por lo que solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados por la norma jurídica, como un medio de control del poder público a partir de buscar impedir la arbitrariedad de las autoridades y de las personas servidoras públicas en todos sus actos al sujetarles a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente³⁴. Por lo que, cuando éstas se conducen al margen de la ley, ya sea por incurrir en conductas de acción u omisión contrarias a lo consignado por la norma, o bien, extralimitándose de sus funciones, es decir, al hacer más de lo que la ley –en sentido material– les permite, debe de considerarse que dicha actuación produce efectos jurídicos en la esfera de los derechos de las personas que pueden -sea por acciones u omisiones- agravar la condición, obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos de las víctimas y en consecuencia las exponen a sufrir un nuevo daño lo cual “agrava los sentimientos de frustración,

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17; Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 8º, 9.1 y 16; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17; y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16, párrafo primero.

³³ ONU. Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 31 Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, párr. 4.

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, mayo de 2006, *Tesis: P./J. 69/2006. 9a Época*.

impotencia y angustia”³⁵, en menoscabo de su integridad psicológica, a raíz de la conducta de los servidores públicos³⁶.

51. Lo anterior implica que las autoridades garanticen la seguridad de las personas y el respeto a sus derechos humanos y dignidad,³⁷ absteniéndose de exponerlas a sufrir nuevos daños por la conducta de los servidores públicos.³⁸

52. Ahora bien, al tratarse de personal a cargo de la seguridad ciudadana, dichos agentes estatales cuentan con una posición de garante, a partir del conjunto de circunstancias y condiciones que hacen que jurídicamente esté obligado a proteger un bien jurídico frente a la clara existencia de un riesgo; que al apartarse de dicho deber en su actuación hace surgir un evento lesivo que podía haber impedido o provoca uno que debió haber omitido y, por tal motivo, se encuentra en una condición a partir de la investidura que ostenta, que establece el deber de conducirse de determinada manera, de acuerdo con el rol que desempeña dentro de la sociedad, por lo que desde este punto de vista, es indiferente que obre por acción o por omisión, pues lo nuclear es que vulnera la posición de garante quien se comporta en contra de aquello que se espera de ella, porque defrauda las expectativas.³⁹

53. En este orden de ideas, la Corte Interamericana ha señalado que:

[...] toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado [...] independientemente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.⁴⁰

54. De acuerdo al Manual Ampliado de Derechos Humanos para la Policía, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los funcionarios de hacer cumplir la ley respetarán y cumplirán la ley en todo momento, debiendo respetar y hacer respetar los derechos

³⁵ Corte IDH. *Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C No. 237, párr. 310.

³⁶ Ley General de Víctimas, art. 5, Victimización secundaria.

³⁷ Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, serie C No. 259, párr. 286.

³⁸ Ley General de Víctimas, art. 5, Victimización secundaria.

³⁹ Cfr. Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Penal, *radicado 25536, Sentencia del 27 de julio de 2006*.

⁴⁰ Corte IDH, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 76.

humanos de todas las personas.⁴¹ Incluso en aquellos casos en que dichos funcionarios se encuentran en situaciones estresantes o peligrosas a partir de las labores que realizan, como sería las relacionadas con la seguridad ciudadana, aspecto que implica la obligación reforzada de observar unas normas morales y éticas elevadas, a fin de garantizar que esos funcionarios actúen de conformidad con la ley en todas las circunstancias, ya que las violaciones de la ley por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen efectos devastadores para la función de mantenimiento del orden público y, en definitiva, para el conjunto de la sociedad⁴².

- 55.** Es por esto último, que las autoridades responsables de coordinar y supervisar la labor policial deben velar por la formulación, la promulgación y la observancia constante de las normas institucionales, estableciendo así la vigencia del pleno respeto de la ley como principio fundamental⁴³. Es así que, a fin de garantizar la legitimidad del organismo encargado de hacer cumplir la ley en forma continua⁴⁴:

[Se] debe recordar en forma constante que la única labor policial buena es aquella que respeta la ley; asimismo debe evitar que se instale en la institución una cultura o actitud de tipo “el fin justifica los medios”.

[Deben adoptarse] medidas complementarias que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas de todas las acciones de mantenimiento del orden, y de la definición de normas éticas basadas en el profesionalismo, la integridad y el respeto de las leyes.

- 56.** En ese sentido, todos los niveles de la cadena de mando deben ser legalmente responsables del cumplimiento de la ley, por lo que no habría lugar a prácticas policiales que distorsionan o permitan una aplicación discrecional de la ley. Pues en caso contrario, la tolerancia de las mismas acarrea la responsabilidad personal no sólo del funcionario policial que lleva a cabo la acción, sino también la de su superior. Por lo tanto, las órdenes claras y los procedimientos operacionales uniformes, que incluyen aquellos relativos a la supervisión del personal de policía y la mecanismos a través de los cuales éstos reportan a su mando, deben ofrecer una base firme para las acciones de aplicación de la ley. Igualmente, es preciso establecer una cultura de transparencia y confianza, para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se sientan tranquilos a la hora de informar violaciones de la ley o de los procedimientos.⁴⁵

⁴¹ Cfr. OACNUDH. *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía, Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. Naciones Unidas. Nueva York-Ginebra, 2003, pp. 91-92.

⁴² Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial. Funciones y responsabilidades en el ámbito de la aplicación de la ley*, p. 19.

⁴³ *Ibid.* p. 20.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibid.* p. 57.

57. En el ámbito local, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México⁴⁶, establece que la policía de proximidad (integrada por la policía preventiva, auxiliar, bancaria y comercial, y de tránsito, entre otros cuerpos policiales) tendrá a su cargo, entre otras funciones, la de mantener la tranquilidad y el orden públicos en la Ciudad de México, siempre con estricto apego a los derechos humanos.
58. Para que los distintos cuerpos de policía cumplan con dicho objetivo resulta necesario que, tanto en su normatividad como en su práctica cotidiana, se contemplen y ejecuten los procesos mediante los cuales se supervise y verifique que la actuación del personal de policía, particularmente de quienes, en eventos específicos y con motivo de la labor que tienen constitucional y legalmente encomendada, mantienen algún tipo de contacto con las personas.
59. En este sentido, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, en su artículo 29, otorga atribuciones a las Direcciones Generales Regionales de la Policía de Proximidad, para coordinar y supervisar los servicios ordinarios y extraordinarios de las Direcciones de Unidad de Protección Ciudadana, así como para asegurar y supervisar la aplicación de las técnicas y tácticas en la implementación de los dispositivos de seguridad, para que los mismos se realicen con base en los ordenamientos y en apego al respeto a los derechos humanos.
60. En consecuencia, y como parte esencial del derecho a la seguridad jurídica, todo agente estatal debe observar la ley, especialmente debido a su posición de garante que se encuentra constituida por el conjunto de circunstancias y condiciones que le hacen estar jurídicamente obligada a proteger un bien jurídico de un riesgo, por lo que al hacer surgir un evento lesivo que podía haber impedido, implica que se apartó de su deber de conducirse en estricto apego a la ley, resultando indiferente haya ocurrido por acción u omisión, debido a que, con su conducta vulneró su posición de garante.⁴⁷

Motivación.

61. Esta Comisión acreditó que policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC-CDMX), violaron el derecho a la seguridad jurídica de **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**, por cuanto hace a garantizar el derecho a que todo acto de autoridad esté basado en un mandamiento escrito, debidamente fundado y motivado, y emitido por la autoridad competente, toda vez que de la investigación realizada se desprende que durante la madrugada del 15 de septiembre de 2021, al momento de que elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México recibieron por parte de las personas encapuchadas -de las cuales no se logró

⁴⁶ Vigente al momento de los hechos.

⁴⁷ Cfr. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Penal, 27 de julio 2006. Consultado en: http://legal.legis.com.co/document.legis/sentencia-25536-de-julio-27-de-2006-sentencia-25536?documento=jurcol&contexto=jurcol_7599204221d9f034e0430a010151f034&vista=STD-PC

identificar si pertenecían a alguna corporación policial-, a **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]** y demás personas que se encontraban en un campamento en el Zócalo, frente a Palacio Nacional⁴⁸, no se les informó el fundamento legal ni el motivo de su actuación, por el cual fueron llevadas e ingresadas en una zona delimitada con vallas de metal dentro de los portales del edificio de gobierno de la Ciudad de México, en donde no se les permitió salir durante la madrugada del 15 de septiembre de 2021 y posteriormente durante varias horas⁴⁹, situación que generó de manera particular a las Víctimas Directas que no se les garantizará la certeza jurídica respecto de la actuación policial⁵⁰.

62. Cabe decir, que el personal de esta Comisión constató la presencia de personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en el lugar, fecha y hora referidas por las víctimas directas⁵¹, aunado a que revisó las cámaras del Centro de Comando y Control “Centro” (C2), mismas que fueron proporcionadas por la propia Secretaría y en las que se hizo constar que policías de esta Ciudad, sí estuvieron presentes la madrugada del 15 de septiembre de 2021 en el Zócalo, durante el horario manifestado por **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**⁵² a pesar de que se mencionó en diversas comunicaciones enviadas a este Organismo que no había tenido lugar ningún operativo y que la presencia de los elementos de la Policía había tenido lugar los días 15 y 16 de septiembre en atención al “Plan de Movilización en Marchas” a través de la colocación de una “línea perimetral”⁵³.
63. Aunado a lo anterior, de la valoración que realizó esta Comisión a un video proporcionado por la **[Víctima Directa 1]**⁵⁴, en el cual se puede observar a personal de la SSC-CDMX, el día 15 de septiembre de 2021, resguardando la zona delimitada con vallas de metal dentro de los portales del edificio de gobierno de la Ciudad de México, durante el grito de independencia en el Zócalo⁵⁵.
64. En diversas ocasiones esta Comisión solicitó a la Secretaría de Seguridad Ciudadana información respecto de los hechos materia de la investigación, sin embargo, dicha dependencia, por conducto de distintas unidades operativas⁵⁶, se limitó a informar que no contaba con registro de que en el día 15 de

⁴⁸ Anexo 1, evidencias: 1, 2 y 33, Anexo 2, evidencias: 1, 2 y 3, Anexo 3, evidencias: 1 y 16.

⁴⁹ Anexo 1, evidencias: 2, 3 y 33, Anexo 2, evidencias: 1, 2 y 3, Anexo 3, evidencias: 1, 3, y 16.

⁵⁰ Anexo 1, evidencia: 33, Anexo 2, evidencia 3, Anexo 3, evidencia: 16.

⁵¹ Anexo 1, evidencia 1.

⁵² Anexo 1, evidencia: 8.

⁵³ Anexo 1, evidencias 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30, Anexo 3, evidencias: 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15.

⁵⁴ Con fundamento en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁵⁵ Anexo 1, evidencia: 31.

⁵⁶ Tales como: la Coordinación General de Policía de Proximidad “Zona Centro”, Unidad Policía Metropolitana Oriente, Unidad de la Policía Metropolitana Poniente, Unidad de Policía Metropolitana Ambiental, Unidad de Policía Metropolitana Fuerza de Tarea, Coordinación General de la Policía Metropolitana, entre otras.

septiembre de 2021, se haya realizado, en las inmediaciones de la plaza de la Constitución, un operativo en el que participaran elementos de policía de esa dependencia.

65. De tal manera y derivado de la falta de información que apoyara los informes de la autoridad⁵⁷ en los que se documentara la actuación que tuvo el personal de esa Secretaría y que efectivamente esta Comisión corroboró con la evidencia que recabó durante la investigación, se tuvo por acreditado que elementos de la Policía participaron en dicho evento, por lo que no fundaron ni motivaron su actuación respecto de los hechos narrados por **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**, mismos que fueron consistentes y concordantes entre ellos⁵⁸.
66. En este orden de ideas, se actualiza una vulneración al derecho a la seguridad jurídica de las **Víctimas Directas**, en tanto que se evidenció que personal de la policía que participó en los hechos, omitió realizar los reportes correspondientes a sus respectivos mandos, en relación con la actuación que desplegaron en la madrugada del 15 de septiembre, que terminó por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**, lo cual, a su vez, impidió a sus superiores realizar una revisión de su conducta y verificar que ésta fuera acorde con los derechos humanos y los distintos principios que rigen su actual.

2. Derecho a la integridad personal.

67. El derecho a la integridad personal se entiende como el conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales que le permiten al ser humano el desarrollo de su existencia y la conservación de su integridad física, psíquica y moral, sin sufrir ningún menoscabo en ninguna de estas tres dimensiones. Se encuentra reconocido en los artículos 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales establecen, de manera similar, que “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral” y que “nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, a nivel nacional en los artículos 16, 19, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a nivel local⁵⁹.
68. Este derecho no sólo supone que ninguna persona sufra alteraciones en su integridad física, psíquica y moral –obligación negativa- sino también se requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para proteger y

⁵⁷ Con fundamento en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁵⁸ Anexo 1, evidencias: 1 y 33, Anexo 2, evidencias: 1, 2 y 3, Anexo 3, evidencias: 1, 3 y 16.

⁵⁹ CPCM, art. 6 apartado B.

preservar el derecho a la integridad personal –obligación positiva–⁶⁰ conforme a su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción a través de la adopción de conductas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural⁶¹.

- 69.** Resulta pertinente señalar, que si bien el núcleo central del derecho a la integridad personal es la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, este derecho distingue entre conductas violatorias que no cumplen con los requisitos exigibles para quedar comprendidas en las categorías prohibidas, pero que constituyen una violación a derechos humanos si se demuestra que dicha afectación no era necesaria en una sociedad democrática.⁶² Por lo que, las vulneraciones a este derecho incluyen actos que afecten tanto la integridad física como la psicológica⁶³ de la persona, con “diversas connotaciones de grado [...] cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta”.⁶⁴
- 70.** En este sentido, en términos del artículo 5.1 de la citada Convención Americana, se reitera que las vulneraciones al derecho a la integridad personal no solamente se actualizan con aquellas conductas que dañan físicamente a las personas, sino que también puede incluir a aquellos actos u omisiones (como amenazas, burlas y otro tipo de agresiones verbales) por parte de las autoridades, carentes de justificación normativa, que tienen un impacto negativo en la integridad psíquica y moral de las personas.
- 71.** Siguiendo la línea definida por la CIDH, la vigencia del derecho a la integridad personal, en el marco de las obligaciones positivas y negativas asumidas por los Estados parte para garantizar y proteger los derechos humanos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, pueden analizarse desde dos puntos de vista. El primero de ellos tiene que ver con los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. El segundo enfoque, lleva a considerar las acciones de los agentes del Estado.⁶⁵ Siendo este segundo punto de vista el estrechamente vinculado con el presente instrumento recomendatorio.

⁶⁰ Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, serie C No. 112, párr. 158.*

⁶¹ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 75; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párr. 519.*

⁶² Medina Quiroga, Cecilia. *La Convención Americana: Vida, Integridad Personal, Libertad Personal, Debido Proceso y Recurso Judicial.* pp. 138 – 184, en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23072.pdf>

⁶³ Corte IDH. *Caso Espinoza González vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, serie C No. 289, párr. 185.*

⁶⁴ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220, párr. 133.*

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos es obligación de los Estados prevenir razonablemente, investigar y sancionar las actuaciones que puedan entrañar violación del derecho a la vida, incluyendo aquellas cometidas por agentes estatales o particulares.”, OEA/Ser.LV/II. Doc. 57, diciembre 2009, p. 52.

72. Es así que, resulta importante resaltar, lo señalado por la Corte Interamericana en relación a la violación Estatal de la obligación de respeto y garantía de los derechos, a partir de la cual, todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos podrá ser atribuible al Estado sea por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, toda vez que es un principio de derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia,⁶⁶ por lo que es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.⁶⁷

Motivación.

73. Por cuanto hace al derecho a la integridad personal, en específico al derecho a no sufrir maltrato verbal y psicoemocional, está Comisión tiene por acreditado que **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]** fueron víctimas de violación a sus derechos humanos por parte de elementos de policía de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.
74. Lo anterior, en tanto que de las diversas entrevistas **Víctima Directa 1**, **Víctima Directa 2** y **Víctima Directa 3**, fueron coincidentes y consistentes al señalar que, durante el tiempo en el que estuvieron dentro de las vallas colocadas por personal de la SSC-CDMX en los portales del edificio de gobierno de la Ciudad de México, éstos les gritaban y les decían insultos, lo cual les causaba enojo y frustración y aunado a que no se les explicó el motivo por el que estuvieron dentro de las vallas, les ocasionó sufrimiento al no tener certeza respecto de su situación jurídica, además de sentir en peligro su integridad personal⁶⁸.
75. Ahora bien, tal y como se ha mencionado anteriormente **[Víctima Directa 1]**, narró a esta Comisión que durante el hecho victimizante sintió mucho miedo, ya que por un momento pensó que sería desaparecida, lo que le causó mucho estrés y preocupación⁶⁹.
76. Por su parte **[Víctima Directa 2]** refirió que, al momento de ingresar a la zona delimitada, se sentía muy preocupada por su integridad física, ya que temía que el personal de la SSC-CDMX la fuera a golpear, ya que en dicho espacio se encontraban varios policías rodeando el lugar, lo cual le generaba mucha angustia e impotencia⁷⁰.

⁶⁶ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas*. 4 de septiembre de 2012.

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos es obligación de los Estados prevenir razonablemente, investigar y sancionar las actuaciones que puedan entrañar violación del derecho a la vida, incluyendo aquellas cometidas por agentes estatales o particulares.", OEA/Ser.LV/II. Doc. 57, diciembre 2009, p. 16.

⁶⁸ Anexo 1, evidencia: Anexo 3, evidencia: 16.

⁶⁹ Anexo 1, evidencia: 33.

⁷⁰ Anexo 2, evidencia: 3.

77. Finalmente, **[Víctima Directa 3]** narró que cuando el personal de la SSC-CDMX los trasladó a la zona delimitada con las vallas, se sintió muy triste y asustado ya que pensó que sería trasladado a la cárcel y no volvería a ver a su familia, situación que lo alteró mucho durante la madrugada del 15 de septiembre⁷¹.
78. En diversas ocasiones esta Comisión solicitó a la Secretaría de Seguridad Ciudadana información respecto de los hechos materia de la investigación; sin embargo, tal como ya se mencionó, dicha dependencia, por conducto de distintas unidades operativas⁷², se limitó a informar que no contaba con registro de que en el día 15 de septiembre de 2021, se haya realizado un operativo en las inmediaciones de la plaza de la Constitución⁷³, en el que participaran elementos de policía de esa dependencia, aun cuando se acreditó que sí hubo participación de personal de esa Secretaría en dicho evento⁷⁴.
79. De la valoración en su conjunto de las distintas entrevistas y pruebas ofrecidas por las **Víctimas Directas**, así como de las recabadas por este Organismo se tienen como acreditados los hechos, al no contar con mayor información que permita desvirtuar el maltrato verbal referido por las víctimas durante los hechos del 15 de septiembre, atendiendo al principio de buena fe y lo dispuesto en el artículo 115 del Reglamento Interno de este Organismo, que establece que las pruebas serán valoradas considerando la presunción de veracidad de los relatos de las víctimas, se tiene por acreditadas las mencionadas violaciones al derecho a la integridad personal en agravio de **[Víctima Directa 1]**, **[Víctima Directa 2]** y **[Víctima Directa 3]**.

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

80. Como se ha mencionado, el artículo primero constitucional, establece para todas las autoridades, de todos los niveles de gobierno, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
81. En el mismo sentido, la Constitución de la Ciudad de México reconoce como fundamento, el respeto y protección de los derechos humanos. En tal virtud, con dicho enfoque, se refuerza la obligación de los servidores públicos de la SSC-CDMX, particularmente la de las corporaciones policiales, de actuar

⁷¹ Anexo 3, evidencia: 16.

⁷² Anexo 1, evidencia 15, evidencia 16, evidencia 17, evidencia 18, evidencia 19, evidencia 20, evidencia 21, evidencia 22, evidencia 23, evidencia 24, evidencia 25, evidencia 26, evidencia 27, evidencia 28, evidencia 29, evidencia 30, evidencia 31, evidencia 32, evidencia 33, evidencia 34 y evidencia 35.

⁷³ Anexo 1, evidencias 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30, Anexo 3, evidencias: 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15.

⁷⁴ Anexo 1, evidencias: 1, 8 y 31.

apegados a derecho, a los principios de legalidad y con respeto a la dignidad de las personas.

- 82.** Ha sido constante en los pronunciamientos de esta Comisión dirigidos a la hoy SSC-CDMX, el requerimiento a la autoridad para que las actuaciones policiales eviten las arraigadas prácticas de maltrato y amedrentamiento. Así, por ejemplo, en Recomendaciones como la 01/2003 y la 06/2008, la entonces CDHDF recomendó la elaboración de un manual sobre la realización de operativos, que estableciera disposiciones para salvaguardar la integridad tanto de los ciudadanos involucrados como de los policías.⁷⁵
- 83.** Esta Comisión reconoce los esfuerzos institucionales de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en la emisión del Protocolo General de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, el cual es un avance significativo en la garantía de los derechos humanos; sin embargo, es importante que todo el personal policial conozca e implemente dicho instrumento en la importante labor que tienen encomendada, para generar acciones de prevención de violaciones de derechos humanos.
- 84.** Acorde con lo anterior, el Protocolo General de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México⁷⁶, dispone que, la participación policial en operativos, debe tener como objetivo salvaguardar la vida, seguridad, bienes, integridad, seguridad y derechos de las personas, así como preservar sus libertades y el ejercicio de sus derechos. Asimismo, establece como requisito indispensable la planeación operativa y como parte de la misma, que se implemente un enfoque diferenciado, perspectiva de género, ajustes razonables y una actuación acorde con el respeto a derechos humanos, entre otros
- 85.** Es en tal sentido, que, con el presente pronunciamiento, esta Comisión insiste en requerir a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, que fortalezca esfuerzos para que la actuación policial, sea primeramente reconocida, registrada y planificada. Y en consecuencia, que toda operación adopte todas las precauciones posibles, para que se respete la dignidad de las personas, se evite el maltrato y se consideren de manera adecuada las interseccionalidades de las personas con quien se interactúa en los operativos.
- 86.** En el caso que ocupa la presente recomendación, esto cobra primordial relevancia, ya que, como se ha mencionado, las víctimas directas son personas que previamente ya se habían reconocido o manifestado como tales, por hechos victimizantes ocurridos en su lugar de origen, por lo que las

⁷⁵ www.cdhcm.org.mx, Rubro "Recomendaciones".

⁷⁶ Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 19 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Protocolos-actuacion-policial/Protocolo-Gral-de-Actuacion-Policia-C-N.pdf>.

afectaciones por la presencia policial y la actuación documentada por esta Comisión, resultan de mayor impacto.

VIII. Fundamento jurídico sobre la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

- 87.** La reparación del daño es la consecuencia de que un hecho ilícito y/o una violación a derechos humanos haya tenido lugar y debe ser integral. Sin embargo, no solamente se trata de una obligación que el Estado deba satisfacer, sino que constituye un derecho humano que se encuentra protegido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, concretamente en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el párrafo 20 de los *“Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”*, entre otros tratados e instrumentos internacionales. Asimismo, el párrafo 15 de este instrumento señala que una reparación adecuada, efectiva y rápida promueve la justicia y debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
- 88.** La *“Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”*⁷⁷ señala que las víctimas *“tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional”*; asimismo, deben tenerse como referente los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Godínez Cruz vs Honduras*, *Bámaca Velásquez vs Guatemala* y *Loayza Tamayo vs Perú, González y otras vs México (Campo Algodonero)*, por mencionar algunos específicos en la materia.
- 89.** La reparación del daño debe plantearse en una doble dimensión por tratarse de un recurso de protección efectivo reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y un derecho fundamental contemplado en el derecho positivo, cuyo ejercicio permite acceder a los otros derechos que fueron conculcados.
- 90.** En el derecho positivo mexicano, la reparación es reconocida como un derecho fundamental en los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 7, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas; 4, inciso a), numeral 5 y 5, inciso c), numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 3, fracción XXVI, 56 y 57 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y 86 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos

⁷⁷ Adoptada por Resolución de la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

y sus Garantías en la Ciudad de México, los cuales señalan la obligación de todas las autoridades, conforme a su ámbito de competencia, de garantizar los derechos de las víctimas, entre ellos este derecho a ser reparadas de manera integral, plena, diferenciada, transformadora y efectiva.

- 91.** Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de manera reiterada respecto a la obligación de que las violaciones a derechos humanos sean reparadas de manera integral y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.⁷⁸ En este orden ha establecido que:

“[...] el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera íntegra por las violaciones cometidas a sus derechos humanos no puede tener el carácter de renunciable, ni verse restringido por las necesidades económicas o presiones que puedan recaerles, toda vez que la reparación integral del daño es un derecho fundamental que tiene toda persona a que sea restablecida su dignidad intrínseca la cual, por su propia naturaleza, no resulta conmensurable y, por ende, negociable.”⁷⁹

- 92.** Para que un plan de reparación integral cumpla con los estándares mínimos que señala el marco normativo, en su elaboración deben considerarse los aspectos contenidos en los artículos 1, 5, 7, 27, 61, 62,63 y 64 de la Ley General de Víctimas; 56, 57, 58, 59, 60, 61, 71, 72, 74 y 75 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México; y 86, 103, 105 y 106 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, teniendo siempre como referencia los principios y criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado a través de su jurisprudencia en materia de reparaciones⁸⁰. Dichas medidas deberán determinarse atendiendo a los principios rectores como integralidad, máxima protección, progresividad y no regresividad, debida diligencia, dignidad, así como la aplicación del enfoque diferencial y especializado, todos ellos contenidos en los artículos 5 de la Ley General de Víctimas y 5 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

- 93.** En términos de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, la Ley General de Víctimas (LGV) en sus artículos 1 y 7, fracción II, señala que las personas

⁷⁸ Tesis aislada intitulada “DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES”, Novena Época. Pleno; Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Enero de 2011. Materia: Constitucional; P.LXVII/2010, pág. 28. Tesis aislada intitulada “DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE”. 10a. Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 802, aislada, constitucional, administrativa.

⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2a./J. 112/2017 (10a.), Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 748.

⁸⁰ Para mayor referencia: Pinacho Espinosa, Jacqueline Sinay. El Derecho a la Reparación del Daño en el Sistema Interamericano. CNDH. México, junio de 2019.

víctimas tienen, entre otros derechos, el de ser reparadas de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas vulneraciones les causaron en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; asimismo, que cada una de esas medidas sea implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

94. La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) estipula que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la atención integral de las víctimas en los términos de la legislación aplicable. Específicamente en sus artículos 5, apartado C y 11, apartado J se protege el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos a la memoria, a la verdad y a la justicia.
95. Adicionalmente, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, en su artículo 86 establece que los derechos de las víctimas son: asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y los señalados en las demás leyes aplicables; de igual manera, en ese mismo artículo y en el 103, establece que las autoridades locales deberán actuar conforme a los principios de asesoría jurídica adecuada, buena fe, complementariedad, confidencialidad, consentimiento informado, cultura jurídica, debida diligencia, debido proceso, desvictimización, dignidad, gratuidad, principio pro víctima, interés superior de la niñez, máxima protección, no criminalización, no victimización secundaria, participación conjunta y los demás señalados en las leyes aplicables. En ese mismo tenor, los artículos 105 y 106 de esta norma retoman los conceptos esenciales de la Ley General de Víctimas antes citados en relación a que la reparación integral contempla medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica y que cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante; además, las autoridades de la Ciudad de México que se encuentren obligadas a reparar el daño de manera integral deberán observar lo establecido en las leyes generales y locales en materia de derechos de las víctimas.

IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral.

96. La Ley de Víctimas para la Ciudad de México, en sus artículos 56 al 58 y 28 al 47 de su Reglamento establecen que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI) es la autoridad competente para determinar y ordenar la implementación de las medidas de reparación a través de los proyectos de plan de reparación integral a las autoridades responsables de las violaciones a derechos humanos acreditadas, en este caso, por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; además, en su

calidad de Secretaría Técnica, es el órgano a cargo de coordinar y gestionar los servicios de las autoridades que integran el Sistema de Atención Integral a Víctimas de la Ciudad de México que deban intervenir para el cumplimiento de la implementación de medidas de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia y a la verdad, así como a la reparación integral a través de las acciones establecidas en los Planes Individuales o Colectivos de Reparación Integral, tal como lo disponen los artículos 78 al 81 de esta Ley de Víctimas y 1, 2, 5 y 10 de su Reglamento.

97. En ese orden, el Comité Interdisciplinario Evaluador es la unidad administrativa facultada por los artículos 28, 29, 36 y 37 del Reglamento de dicha Ley para que emita los proyectos de plan de reparación individual que deberán ser propuestos a la persona titular de esa Comisión, a fin de que sea quien emita la resolución definitiva. En su elaboración deberán establecerse las medidas necesarias y suficientes para garantizar este derecho conforme a los parámetros dispuestos en los artículos 56 y 57 de la Ley de Víctimas local respecto a los aspectos materiales e inmateriales.

X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral.

98. De acuerdo con los hechos narrados y las pruebas analizadas a lo largo del desarrollo del presente instrumento recomendatorio, este organismo protector de derechos humanos acreditó que la **Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México** vulneró los derechos a la integridad personal y seguridad jurídica de las **Víctima Directa 1, Víctima directa 2 y Víctima Directa 3**, lo cual ha traído consecuencias que se desencadenaron en distintos ámbitos de sus vidas, por lo que la reparación integral del daño deberá considerar las afectaciones directamente generadas a **Víctima Directa 1, Víctima directa 2 y Víctima Directa 3**.
99. En la elaboración de los planes de reparación deberán aplicarse los enfoques diferencial y especializado contenidos en los artículos 5 de la Ley General de Víctimas y 5 de la citada Ley de Víctimas para la Ciudad de México, lo cual remite a tener presentes *las características particulares* de las víctimas directas e indirectas de manera diferenciada, con el fin de identificar los aspectos de vulnerabilidad que rodean sus vidas desde la interseccionalidad, como por ejemplo, ser mujer, tener alguna discapacidad física o psicosocial, ser niño, niña, adolescente, persona adulta mayor, LGBTTTI+, tener alguna enfermedad grave o encontrarse en situación de pobreza, entre otras características, sin dejar de observar el tiempo que hubiese transcurrido desde que ocurrieron los hechos victimizantes hasta que se concrete la reparación. Asimismo, el artículo 58 de la Ley de Víctimas prevé que en los casos en los que a partir de una valoración psicosocial y/o psicoemocional se desprenda una afectación agravada, se realizará un ajuste porcentual en la indemnización.

100. Con base en el análisis normativo presentado en los apartados anteriores, la reparación debe contemplar medidas de restitución, rehabilitación, **compensación económica o indemnización**, satisfacción y no repetición, cuya definición planteada en la LGV, la LVCDMX y su Reglamento, se remite a lo siguiente:

a) Restitución

101. Busca restablecer a las víctimas en sus derechos, bienes y propiedades de los que fueron privados como consecuencia del hecho victimizante. Los aspectos que deben ser abordados e impulsados en este rubro, de acuerdo con el artículo 59, son: i) restablecimiento de la libertad, derechos jurídicos, los relacionados con bienes y propiedades, identidad, vida en sociedad y unidad familiar, ciudadanía y derechos políticos; ii) regreso digno y seguro al lugar de origen o residencia; iii) reintegración a la vida laboral; iv) devolución de bienes o valores de su propiedad que hayan sido asegurados, decomisados o recuperados por las autoridades (observando disposiciones de la normatividad aplicable o, en su caso, el pago de su valor actualizado). Cuando se trata de bienes fungibles, debe garantizarse la entrega de un objeto igual o similar sin necesidad de recurrir a pruebas periciales; y v) eliminación de registros relativos a los antecedentes penales, cuando la autoridad jurisdiccional competente revoque una sentencia condenatoria.

b) Rehabilitación

102. Su propósito es establecer la recuperación de la salud psicológica y física, retomar el proyecto de vida y la reincorporación social cuando la víctima hubiese sido afectada por el hecho victimizante. El artículo 60 de la LVCDMX señala que debe considerar: i) atención médica, psicológica y psiquiátrica adecuadas; ii) atención y asesoría jurídica tendentes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas; iii) atención social para garantizar el pleno ejercicio y restablecimiento de los derechos; iv) acceso a programas educativos; v) acceso a programas de capacitación laboral; vi) medidas tendentes a reincorporar a las personas victimizadas a su proyecto de vida, grupo o comunidad.

103. La atención brindada a las víctimas deberá observar los principios de gratuidad, atención adecuada e inmediatez contenidos en los artículos 5, fracción XV, 11, fracciones I y III y 12, fracciones I, II, III, VI y VII de la LVCDMX, lo cual considera las atenciones médicas, psicológicas, psiquiátricas o de cualquier índole relacionada con las afectaciones a la salud desencadenadas por el estrés postraumático y/o el hecho victimizante, incluyendo la provisión de medicamentos y los gastos directamente relacionados para poder acudir a dichos servicios por el tiempo que su recuperación lo amerite.

c) Compensación

- 104.** La compensación económica o indemnización debe considerar el pago de los daños materiales e inmateriales, tal como lo establecen los estándares internacionales, el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, 61 de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México y su respectivo Reglamento. Estos ordenamientos establecen que esta medida implica una justa indemnización a las víctimas que deberá ser adecuada y proporcional a los daños ocasionados por las violaciones a derechos humanos. Además, especifican que cuando una Recomendación vincule a más de una autoridad, cada una de ellas deberá responder por las violaciones que le fueron acreditadas a través del instrumento recomendatorio.
- 105.** De acuerdo con los artículos *supra* citados, los conceptos que deben ser considerados como parte de la medida de compensación en sus dimensiones material e inmaterial, dentro de un plan de reparación integral son:

Daño material. Los daños de esta naturaleza están referidos en el artículo 57 de la Ley de Víctimas y los cataloga como daño emergente y lucro cesante, lo cual remite a las afectaciones patrimoniales causadas por las vulneraciones a los derechos humanos, la pérdida o detrimento de los ingresos familiares, los gastos efectuados con motivo de los hechos victimizantes y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan nexo causal. En seguida se desglosa lo que corresponde a cada rubro:

- *Lucro cesante:* este tipo de daño tiene que ver con la interrupción de ingresos, salarios, honorarios y retribuciones que no hubiese ocurrido de no haberse suscitado los hechos victimizantes; tiene que cubrir el tiempo que estos duraron o sus efectos de las lesiones incapacitantes para continuar trabajando en la actividad que se realizaba y que fueron generadas con motivo del hecho victimizante. Refleja las afectaciones económicas concretas sobre las condiciones de vida que disfrutaba la víctima y sus familiares antes de los lamentables sucesos, así como la probabilidad de que esas condiciones continuaran si la violación no hubiese ocurrido.

- *Daño emergente o daño patrimonial:* se traduce en el menoscabo al patrimonio de los familiares como consecuencia de lo sucedido a la víctima directa por las vulneraciones a los derechos humanos cometidas en su contra. Esos gastos se relacionan con el pago de transporte, alimentos y gastos por los múltiples traslados para el seguimiento de las investigaciones, audiencias con autoridades y jornadas de búsqueda para la localización; cambios de domicilio, pérdida de bienes y objetos de valor, entre otras cosas.

- *Perdida de oportunidades o proyecto de vida:* es la pérdida de oportunidades, particularmente en la educación y en las prestaciones sociales; implica el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal en forma

irreparable o muy difícilmente reparable. Este rubro considera la vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones que permitan a las personas fijarse razonablemente determinadas expectativas y los medios para acceder a ellas.

- *Pago de tratamientos médicos y terapéuticos:* son las atenciones y tratamientos médicos, psiquiátricos y/o psicológicos recibidos debido a las afectaciones causadas por angustia, dolor, miedo, incertidumbre y estrés prolongado que derivaron en diversos padecimientos de salud y psicológicos por los hechos victimizantes.

- *Pago de gastos y costas:* son los gastos y costas judiciales de los servicios de asesoría jurídica cuando éstos sean privados e incluye todos los pagos realizados por las víctimas, sus derechohabientes o sus representantes para seguir los procedimientos judiciales y administrativos necesarios para esclarecer los hechos, obtener justicia y una indemnización adecuada. De acuerdo con los estándares internacionales y los establecidos por la Ley General de Víctimas en el citado artículo 64, este concepto también constituye un derecho de las víctimas a elegir a sus representantes legales y a que los gastos derivados del seguimiento a los procedimientos judiciales y administrativos relacionados con los hechos victimizantes les sean reembolsados.

- *Gastos de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación:* son aquellos gastos realizados cuando las personas acuden a las diligencias y audiencias para dar seguimiento a los procesos judiciales y administrativos iniciados, o bien para asistir a sus tratamientos médicos, psiquiátricos y/o psicológicos cuando el lugar de residencia es en otro municipio o entidad federativa.

Daño inmaterial. Cuando ocurre una violación grave a derechos humanos, debe partirse de la base de que siempre existe una afectación para las víctimas directas y sus familiares por el impacto que conlleva en todas las esferas de sus vidas. Este tipo de daños causados se relacionan con los derechos a la dignidad e integridad física y psicoemocional; no tienen un carácter económico o patrimonial que permita una cuantificación simple y llana en términos monetarios. Las principales formas de afectación en la esfera inmaterial son la física y la psicológica (moral), las cuales pueden derivar en diversos grados de daños en los aspectos físicos y psíquicos, dependiendo del dolor causado o sufrimiento derivado del impacto del hecho victimizante, de las vejaciones, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían dependiendo de las características propias y del contexto de cada situación concreta:

- *Afectaciones físicas:* se refieren a las características del trato, tales como la duración, el método utilizado o el modo en que fueron infringidos los

padecimientos para causar dolor, humillación, denigración, con efectos físicos y mentales. La pérdida y/o afectaciones de órganos y padecimientos permanentes en la salud física como consecuencia de los hechos victimizantes.

- *Afectaciones psíquicas y/o psicológicas*: son aquellas directamente relacionadas con el daño moral, el cual comprende tanto los sufrimientos y aflicciones causadas a la dignidad a través del menoscabo de valores significativos para las personas, como todo tipo de perturbaciones que atentan contra su estabilidad, equilibrio y salud psíquica y emocional, lo cual tampoco puede medirse en términos monetarios.

Estos padecimientos aquejarán de manera distinta a cada persona victimizada, dependiendo de las características propias señaladas anteriormente (edad, sexo, estado de salud y toda circunstancia personal que acentúe los efectos nocivos de las vulneraciones a derechos humanos cometidas en su contra), debido a la angustia y el sufrimiento que genera de acuerdo a sus características particulares y forma como vivieron y asumieron los hechos victimizantes.

- 106.** El artículo 58 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México refiere que las afectaciones en la esfera inmaterial deberán calcularse a partir de la valoración del momento de la consumación de la vulneración a los derechos humanos y la temporalidad, así como el impacto biopsicosocial en la vida de las víctimas.

d) Satisfacción

- 107.** De acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Ley de Víctimas, son medidas que contribuyen a mitigar el daño ocasionado a las víctimas mediante su dignificación, la determinación de la verdad, el acceso a la justicia y el reconocimiento de responsabilidades. Retoman aspectos de la Ley General de Víctimas, tales como: i) verificación de hechos, revelaciones públicas y completas de la verdad que sea de su entera satisfacción; ii) búsqueda de personas ausentes, extraviadas, desaparecidas, secuestradas, retenidas, sustraídas y no localizadas o, en su caso, de sus cuerpos u osamentas, así como su recuperación, identificación, inhumación conforme a los deseos de la familia de la víctima; iii) declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y su familia; iv) disculpa pública por parte de las dependencias e instituciones gubernamentales responsables; v) aplicación de sanciones administrativas y judiciales a los responsables del hecho victimizante; vi) realización de actos de conmemoración de víctimas tanto vivas como muertas; vii) reconocimiento público de las víctimas, de su dignidad, nombre y honor; viii) publicación de resoluciones administrativas o jurisdiccionales, cuando así se determine; ix) actos de reconocimiento de responsabilidad del hecho victimizante que asegure la memoria histórica y el perdón público para el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

e) No repetición

- 108.** Estas medidas han de contribuir a la prevención, a fin de que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. Por lo tanto, deben tener una vocación transformadora, ser correctivas y tener un impacto para disminuir o desaparecer las consecuencias de las violaciones en la vida de las personas y en la sociedad.
- 109.** En ese tenor, la Ley de Víctimas refiere que son medidas adoptadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de hechos victimizantes y que contribuyan a prevenir y evitar actos similares. Pueden consistir, entre otras cosas, en: i) ejercicio de control de dependencias de seguridad pública; ii) garantía de que los procedimientos penales y administrativos observen las normas y se desarrollen conforme a derecho; iii) autonomía del Poder Judicial; iv) exclusión de personas servidoras públicas que participen y cometan graves violaciones a derechos humanos; v) promoción del conocimiento y observancia de normatividad interna que rige la actuación ética y profesional de las personas servidoras públicas al interior de sus dependencias de adscripción; vi) promoción de la revisión y reforma de normas cuya interpretación pudiera contribuir en la violación de derechos humanos; vii) promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver conflictos sociales a través de medios pacíficos.

XI. Consideraciones sobre las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión.

- 110.** Con base en los principios pro víctima y de máxima protección, esta Comisión de Derechos Humanos recuerda que dentro del catálogo de derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos que el marco normativo protege, se encuentran las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión, por lo que en el caso de **Víctima Directa 1**, **Víctima directa 2** y **Víctima Directa 3**, reconocidas en la presente Recomendación, es preciso tener en cuenta que deben ser proporcionadas atendiendo a las necesidades particulares de cada caso desde un enfoque diferencial y especializado, conforme a los principios, criterios y procedimientos estipulados en las disposiciones contenidas en los Capítulos II, III y IV de la Ley de Víctimas y los artículos 7 y 13, fracciones II, IV, V, VI y IX de su Reglamento.

XII. Recomendación

- 111.** De conformidad con los estándares internacionales y nacionales en materia de reparación integral emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Ley General de Víctimas, y la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y tomando como referencia sus principios y criterios para el desarrollo de los apartados *VIII. Fundamento jurídico sobre la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos; IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral; X. Conceptos de daños que deben incluirse*

en la determinación de los Planes de Reparación Integral; y XI. Consideraciones sobre las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión, **LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO** adoptará a través del presente instrumento recomendatorio las medidas señaladas, atendiendo a los principios pro persona, pro víctima, máxima protección, progresividad y no regresividad:

A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

A. INCORPORACIÓN AL REGISTRO DE VÍCTIMAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

PRIMERO. En un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la aceptación de la Recomendación, dará seguimiento con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, para que **Víctima Directa 1, Víctima Directa 2 y Víctima Directa 3**, queden inscritas en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México, conforme a los procedimientos y requisitos que establece la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y su respectivo reglamento.

B. MEDIDAS DE AYUDA INMEDIATA, ASISTENCIA, ATENCIÓN E INCLUSIÓN.

SEGUNDO. Colaborará con dicha Comisión Ejecutiva para facilitar el otorgamiento de las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión a **Víctima Directa 1, Víctima Directa 2 y Víctima Directa 3**, de acuerdo con las necesidades específicas del caso por las afectaciones derivadas de los hechos victimizantes acreditados en la presente conforme a los procedimientos y requisitos que establece la citada Ley de Víctimas y su respectivo Reglamento.

C. REPARACIÓN DEL DAÑO.

TERCERO. Dará seguimiento al proceso de la CEAVI en la integración de los respectivos expedientes de **Víctima Directa 1, Víctima Directa 2 y Víctima Directa 3**, hasta la emisión de las resoluciones de los planes de reparación correspondientes, tomando en cuenta los estándares establecidos en los apartados *IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral*; y *X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral*, observando en todo momento los principios pro víctima, de máxima protección, debida diligencia y no victimización secundaria y los plazos estipulados en la propia Ley de Víctimas.

Los planes de reparación que determine la CEAVI deberán ser atendidos por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en un plazo razonable y durante el tiempo que sea necesario para lograr la satisfacción de las víctimas. Asimismo, deberán ser debidamente notificados a las víctimas y/o sus representantes acreditados legalmente, conforme a las obligaciones y procedimientos que contempla la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

D. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

CUARTO. En un plazo no mayor a 365 días naturales a partir de la aceptación de la Recomendación, informará y documentará a este Organismo protector de derechos humanos, la estrategia de capacitación que esa Secretaría llevará a cabo para la debida implementación del *Protocolo General de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México*, publicado el 19 de octubre de 2023 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, a través de la Universidad de la Policía de la Ciudad de México, conforme a los artículos transitorios CUARTO y QUINTO del mismo instrumento.

Así lo determina y firma,

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

Nashieli Ramírez Hernández

C.c.p. Dr. Martí Batres Guadarrama. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

Dip. Martha Soledad Avila Ventura. Presidenta de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

Dip. María Gabriela Salido Magos, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

Dip. Marisela Zúñiga Cerón, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

Lic. Ernesto Alvarado Ruiz, Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de la Ciudad de México. Para su conocimiento.