



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Ciudad de México, a 17 de noviembre de 2023

Dip. María Gabriela Salido Magos
Presidenta de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, **Diputada Yuriri Ayala Zúñiga**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción XX del artículo 5, la fracción III del artículo 13, la fracción II del artículo 23, la fracción VII del artículo 35, la fracción VI del artículo 49, la fracción VI del artículo 62, la fracción VIII del artículo 65 y la fracción VII del artículo 76, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, relativa a la inclusión expresa a la Ley del Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo, de conformidad con la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y la solución que se propone

I.1. El objeto del Protocolo de Minnesota es proteger el derecho a la vida, promover la justicia, la rendición de cuentas y el derecho a una reparación mediante la promoción de una investigación eficaz de toda muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. Este protocolo tiene un conjunto de principios y directrices para los Estados, las instituciones y las personas que participen en la investigación de una muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. De acuerdo con el propio protocolo, sus fines están previstos principalmente para las siguientes situaciones

Cuando la muerte pudo haber sido causada por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, o puede ser atribuible al Estado, en violación de su obligación de respetar el derecho a la vida. Incluye, por ejemplo, todas las muertes posiblemente causadas por funcionarios de las fuerzas del orden u otros agentes del Estado; las muertes causadas por grupos paramilitares, milicias o “escuadrones

II LEGISLATURA

de la muerte” sospechosos de actuar bajo la dirección del Estado o con su consentimiento o aquiescencia. También, las muertes causadas por fuerzas militares o de seguridad privadas en el ejercicio de funciones del Estado.

En consecuencia, el Protocolo de Minnesota fue elaborado debido a que diversos agentes de la sociedad civil se percataron de la inexistencia de una clara referencia internacional que sirviera como guía práctica para los encargados de llevar a cabo la investigación de muertes ocurridas en circunstancias sospechosas. Desde su elaboración, ha sido utilizado como recurso educativo, guía práctica e incluso como norma jurídica para evaluar las investigaciones de ejecuciones extralegales.

1.2. En una investigación ministerial, durante la realización de la autopsia, las autoridades tienen el deber, entre otros, de examinar minuciosamente desde la cabeza hasta los pies, previo al retiro cuidadoso de la ropa y calzado, de fotografiar todas las superficies del cadáver desde diversos ángulos y distancias, especialmente acercamientos de lesiones traumáticas que presente, tomar huellas dactilares, examinar todas las superficies de las extremidades, tomar nota de cualquier muestra de golpes, examinar las ropas, recontar las lesiones presentes, recolectar muestras de sangre, revisar detalladamente las cavidades naturales en el cadáver, las manos, las uñas, examinar los genitales, tomar nota de cualquier lesión en la parte interior de los muslos, y “en caso de sospecharse agresión sexual, examinar todos los orificios potencialmente afectados”. Aunado a lo anterior, “antes de iniciar la autopsia (el perito debe) familiarizarse con los tipos de tortura o de violencia que predominan en la localidad.

1.3. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha utilizado el Protocolo de Minnesota en innumerables casos. Por ejemplo, en el Caso Ortiz Hernández y otros vs. Venezuela, la Corte Interamericana resolvió que el Protocolo de Minnesota es aplicable en toda investigación de muertes violentas, súbitas, inesperadas y sospechosas, incluidos los casos en que se sospeche que ha habido una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria. Dicho protocolo indica que la debida diligencia en una investigación médico-legal de una muerte, exige el mantenimiento de la cadena de custodia de todo elemento de prueba forense. Inclusive, más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas, debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente.

También, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Moiwana Vs, Suriname, la Corte Interamericana resolvió, con base en el Protocolo de Minnesota, que se deben de observar diversos principios rectores cuando se considera que una muerte pudo deberse a una ejecución extrajudicial. Así, se dijo que las autoridades estatales que conducen una investigación deben intentar como mínimo, inter alia: a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables;

c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte; y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio

Por su parte, en el caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que toda persona tiene derecho a conocer la verdad, y que una modalidad de las reparaciones es precisamente que el Estado satisfaga dicho derecho. El derecho de las víctimas y/o sus familiares a obtener de los órganos competentes el esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos y las responsabilidades correspondientes es justamente el núcleo del derecho a la verdad. En este sentido, el derecho a la verdad impone deberes estatales, incluidos el deber de asumir una investigación activa y amplia de los hechos. Así, el Estado debe emprender una búsqueda eficaz de la verdad, y la investigación debe llevarse a cabo

Además, la Corte Interamericana hizo notar que: a) se debe investigar exhaustivamente la escena del crimen, y b) profesionales competentes deben llevar a cabo autopsias rigurosamente, así como el análisis de restos humanos, empleando los procedimientos más apropiados. La Corte indicó que toda persona tiene el derecho a conocer la verdad, incluyendo los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, pues éstos, así como la sociedad, deben ser informados de lo sucedido con relación a dichas violaciones. Además, el derecho a la verdad constituye un medio importante de reparación. La Corte determinó que el derecho a la verdad da lugar a una expectativa de las víctimas que el Estado debe satisfacer. Así, el Estado debe realizar una investigación y un proceso judicial efectivo y pronto sobre las ejecuciones extrajudiciales

1.4. Por su parte, nuestra Suprema Corte ha señalado que, con base en los principios constitucionales que rigen el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos y del criterio de razonabilidad a que está sujeto su ejercicio, así como de las limitaciones de naturaleza humanitaria, el uso de armas de fuego (dados los riesgos letales que conlleva) resulta una alternativa extrema y excepcional. En efecto, su utilización sólo es aceptable cuando los estímulos externos recibidos por el agente no dejan otra opción, ya sea para proteger la propia vida, la de terceros o prevenir o detener mayores daños. Sin embargo, se debe procurar que no se ejerza de manera letal, como sugiere la Organización de las Naciones Unidas en el punto 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, debido a que prohíbe la privación de la vida, situación que se traduce en una obligación negativa.



II LEGISLATURA

Asimismo, exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, el Estado debe adoptar medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo. Por lo tanto, existirá transgresión al derecho a la vida por parte del Estado cuando una persona sea privada de la vida por un agente del Estado. También, cuando el propio Estado no adopte las medidas razonables y necesarias, como son las tendientes a preservar la vida, a minimizar el riesgo de que se pierda la vida en manos del Estado o de particulares, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la vida.

En resumen, esta la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en el Amparo Directo 13/2021, determina que la aplicación del Protocolo de Minnesota puede hacer efectivos diversos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Por ejemplo, el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, el derecho a la verdad y la obligación de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación seria y efectiva de una ejecución extrajudicial. Por lo tanto, es conveniente insertar en el texto de la ley su aplicación expresa, pues es ya un hecho que se deba aplicar dicho protocolo.

II. Objetivo de la propuesta y argumentos que la sustentan

II.1. Tanto los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, como el Protocolo de Minnesota, han sido utilizados por tribunales, comisiones y comités nacionales, regionales e internacionales. Por ejemplo, ha sido utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En ese sentido, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho de las personas a no ser privadas arbitrariamente de su vida. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que una de las condiciones que los Estados deben de crear para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho a la vida, se refleja en el deber de investigar las afectaciones a ese derecho. El cumplimiento del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1, ambos de la Convención Americana, no solamente presupone que las personas no sean privadas de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que requiere que los Estados tomen las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva).

II.2. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos en su observación general número 6° indicó que el derecho a la vida reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna. En este sentido, la protección contra la privación arbitraria de la vida reconocida en el numeral 1, artículo 6 del citado Pacto es de

suma importancia, por lo que los Estados Parte no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. El Comité indicó que la privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad y, por lo tanto, la ley debe de controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona.

Asimismo, nuestro Pleno de la Suprema Corte ha señalado que, los procedimientos de investigación se deben de llevar con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir investigaciones efectivas. Es decir, que dichas investigaciones realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes pruebas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados. De lo contrario, la omisión de reprimir esas conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo que lacera a la víctima de la violación y a la misma sociedad.

II.3. Por su parte y como hemos venido señalando, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados tienen el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos. En este sentido, los Estados tienen la obligación de investigar, de una manera seria y con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción. Lo anterior, con la finalidad de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar que la víctima obtenga una adecuada reparación.

La obligación de investigar y sancionar no es una mera formalidad, ya que la misma debe ser asumida con seriedad conforme a estándares objetivos. En efecto, la obligación de investigar debe de emprenderse con seriedad y no como una mera formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. El deber de investigar por parte del Estado debe de tener un sentido y ser asumida como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o incluso, de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.

Por lo tanto, dentro de las obligaciones de los Estados se encuentra que investiguen de una manera efectiva la privación del derecho a la vida y eventualmente se castigue a los responsables. De lo contrario, se estarían creando, dentro de un ambiente de impunidad, las condiciones para que este tipo de violaciones se repitan, situación que es contraria al deber de respetar y garantizar el derecho a la vida.

II.4. La protección activa del derecho a la vida por parte del Estado involucra, entre otras autoridades, a quienes deben de resguardar la seguridad, sean fuerzas de

II LEGISLATURA

policía o fuerzas armadas. Por lo tanto, los Estados deben de tomar todas las medidas necesarias para prevenir, juzgar y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, así como prevenir ejecuciones arbitrarias por parte de sus propios agentes de seguridad. Asimismo, los Estados deben de establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares. De manera especial, los Estados deben de vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

Como puede advertirse, las resoluciones de la Corte Interamericana apuntan a que las autoridades de los Estados deben de seguir los lineamientos del Protocolo de Minnesota en la investigación de ejecuciones extrajudiciales o muertes violentas. Lo anterior tiene el propósito de que las investigaciones se hagan de manera efectiva, de esta forma se puede llegar a la verdad de los hechos y obtener una reparación del daño hacia víctimas y ofendidos. Ahora bien, resulta de suma importancia saber cuál es la naturaleza jurídica del Protocolo de Minnesota a efecto de saber si es obligatoria su aplicación por parte de las autoridades mexicanas que intervienen en una investigación de una ejecución por parte de agentes del Estado.

La Suprema Corte afirmó que el Estado debe dotar a las instituciones del personal idóneo y capacitado para la investigación de ejecuciones extrajudiciales y de los recursos adecuados para que puedan cumplir fielmente con su mandato. Para la investigación de ejecuciones extrajudiciales se deben tomar en consideración las normas internacionales de documentación e interpretación de los elementos de prueba forense respecto de la comisión de actos de tortura, y particularmente las definidas en el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota)

Por ejemplo, la Primera Sala, tomando en cuenta dicho Protocolo, determinó que las autoridades que investigan una muerte violenta deben intentar como mínimo: i) identificar a la víctima; ii) proteger la escena del crimen; (iii) recuperar y preservar el material probatorio; iv) investigar exhaustivamente la escena del crimen; v) identificar posibles testigos y obtener declaraciones; vi) realizar autopsias por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados; vii) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, y cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte.

Siguiendo las reglas del Protocolo de Minnesota, la Primera Sala de nuestro Alto Tribunal indicó que de conformidad con los estándares internacionales, los investigadores deben, al menos, fotografiar la escena del crimen y cualquier otra evidencia física, el cuerpo como se encontró y después de moverlo; todas las muestras de sangre, cabello, fibras, hilos u otras pistas deben ser recogidas y

II LEGISLATURA

conservadas; examinar el área en busca de huellas de zapatos o cualquier otra que tenga naturaleza de evidencia, y hacer un informe en el que se detalle cualquier observación de la escena, las acciones de los investigadores y la disposición de la prueba recolectada. Asimismo, al investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma.

II.5. Diversos documentos que pertenecen al soft law han pasado de constituir meras normas programáticas a ser marcos de referencia con contenidos normativos específicos. Así, diversos documentos de organizaciones internacionales que son, en teoría no vinculantes, sirven como un marco interpretativo. Algunos documentos que pertenecen al soft law adquieren en un ordenamiento jurídico especial relevancia porque constituyen criterios relevantes de interpretación o porque incluso llegan a constituir postulados de cumplimiento obligatorio. De esta manera, se acude a estos documentos para garantizar derechos humanos o para mejorar sus contenidos, atribuyéndoles incluso la característica de obligatoriedad. En este sentido, las autoridades jurisdiccionales, incluidos los jueces constitucionales, al momento de resolver un asunto, no acuden de manera exclusiva al sistema tradicional de fuentes del Derecho, sino que también se acude al llamado soft law porque coadyuva en el cumplimiento de los programas trazados en el parámetro de control de regularidad constitucional.

Por mencionar un ejemplo de un documento perteneciente a lo que la doctrina denomina soft law, pero que su relevancia normativa es innegable es el Protocolo de Estambul, el cual tiene la misma naturaleza jurídica que el Protocolo de Minnesota. Al respecto, debemos decir que la Primera Sala de la Suprema Corte ha resuelto, en numerosos precedentes, que el Protocolo de Estambul es aplicable en la investigación de casos de tortura. Lo anterior se debe a que dicho manual desarrolla, maximiza y potencializa diversos derechos humanos con la finalidad de que las autoridades los respeten y hagan efectivos.

Por ejemplo, el Protocolo de Minnesota en su regla 28 indica que las personas encargadas de realizar las investigaciones, al igual que los mecanismos de investigación deben ser independientes de influencias indebidas. Además, no deben de ser percibidos como tales, sino que deben ser independientes desde el punto de vista institucional y formal, en la teoría y en la práctica, en todas las etapas. Las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan. Las investigaciones de homicidios presuntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, se deben de llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando. Las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios.

II.6. En conclusión, ya desde la Primera Sala de la Corte se determina que, si bien el Protocolo de Minnesota no es un tratado con carácter obligatorio, su contenido y aplicación puede ayudar al cumplimiento de diversas obligaciones internacionales derivadas de una ejecución extrajudicial. Las autoridades que investigan una ejecución están obligadas, en el ámbito de sus competencias, a realizar dicha investigación con diligencia y efectividad. Es de suma importancia saber cuáles son los derechos humanos que se transgreden cuando ocurre una ejecución. Asimismo, surge la interrogante de saber cuáles son las obligaciones de las autoridades que investigan una ejecución de esta característica

En el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México* la Corte Interamericana resolvió que las autopsias tienen como objetivo recolectar, como mínimo, información para identificar a la persona muerta, la hora, fecha, causa y forma de la muerte. Estas deben respetar ciertas formalidades básicas, como indicar la fecha y hora de inicio y finalización, así como el lugar donde se realiza y el nombre del funcionario que la ejecuta.

Asimismo, se debe, *inter alia*, fotografiar adecuadamente el cuerpo; tomar radiografías del cadáver, de su bolsa o envoltorio y después de desvestirlo, documentar toda lesión. Se debe documentar la ausencia, soltura o daño de los dientes, así como cualquier trabajo dental, y examinar cuidadosamente las áreas genital y para-genital en búsqueda de señales de abuso sexual. En casos de sospecha de violencia o abuso sexual, se debe preservar líquido oral, vaginal y rectal, y vello externo y púbico de la víctima

II.7. En el caso *Véliz Franco y otros Vs. Guatemala* la Corte Interamericana resolvió que una de las acciones en el sitio del hallazgo de mayor riesgo es la manipulación del cadáver, el cual no debe ser manipulado sin la presencia de profesionales, quienes deben examinarlo y movilizarlo adecuadamente según la condición del cuerpo. El Protocolo de Minnesota establece, entre otras obligaciones, que al investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma. Mientras ello no suceda debe evitarse cualquier contaminación de la misma y mantenerla bajo custodia permanente. Además, es fundamental, como lo establece el Protocolo de Minnesota, que los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley y otros investigadores no médicos coordinen sus actividades en el lugar con el personal médico.

Desde esta perspectiva del acceso a la justicia, no bastaría entonces con obtener cualquier respuesta del sistema jurídico, sino que es necesario, en el ámbito específico del proceso penal, que esa respuesta sea el producto de una investigación exhaustiva e imparcial, donde se respeten irrestrictamente las garantías del debido proceso, y donde las pretensiones de justicia de las víctimas

II LEGISLATURA

tengan cabida y sean suficientemente consideradas dentro del marco institucional. En particular, en la fase que les reserva una mayor posibilidad de interacción: la investigación. Será finalmente el Ministerio Público, como órgano técnico y representante social, quien represente más concretamente sus aspiraciones de justicia y sus intereses en las fases sucesivas del proceso, no obstante, el papel más activo que el orden jurídico vigente concede hoy a las víctimas.

II.8. La Corte Interamericana ha establecido diferentes parámetros generales para determinar si una investigación ha sido llevada a cabo con la diligencia debida por las autoridades judiciales. Así, en la evaluación de una debida diligencia, la Corte ha utilizado una serie de guías y principios que cuentan con un respaldo institucional de importantes organizaciones intergubernamentales, expertos o asociaciones profesionales. En este sentido, destacan los Protocolos de Minnesota y Estambul

Como se ha evidenciado, la Corte Interamericana ha demandado el cumplimiento de los estándares contenidos en el Protocolo de Minnesota en los procesos penales que se lleven a cabo en los ámbitos internos de los Estados, ya que dicha aplicación ayuda a determinar la responsabilidad de los presuntos autores de las violaciones al derecho a la vida. De este modo, en la posición de la Corte, el cumplimiento de los estándares contenidos en el Protocolo de Minnesota hace posible el derecho a la verdad, toda vez que, el Protocolo de Minnesota constituye un documento jurídicamente relevante que puede hacer efectivos diversos derechos humanos. Asimismo, dicho Protocolo, como hemos venido señalando, tiene una serie de directrices que pueden hacer que la investigación de una ejecución extrajudicial garantice que la misma sea efectiva.

Por lo tanto, el Protocolo de Minnesota es una de las vías por las que se pueden hacer efectivos diversos derechos humanos de acuerdo con una serie de obligaciones y compromisos de carácter nacional e internacional, ya que de acuerdo con dicho Protocolo, los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para incorporar sus normas al ordenamiento jurídico interno y promover su uso por las unidades administrativas y el personal competente, como los fiscales, abogados defensores, jueces, fuerzas del orden, personal penitenciario, así como por profesionales de la salud y forenses.

En ese sentido, se advierte que, si bien las reglas establecidas en el Protocolo de Minnesota pertenecen al soft law, lo cierto es que también resultan normas jurídicamente relevantes para las autoridades del Estado mexicano y en consecuencia de la Ciudad de México.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad

III.1 A partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, el Estado mexicano tiene obligaciones de cumplimiento ante los tratados y



convenciones internacionales de protección a los derechos humanos, de acuerdo con el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra menciona lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

De igual forma, en materia de igualdad y no discriminación, el mismo artículo 1º Constitucional establece en su párrafo cuarto que:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

III.2 Esta iniciativa esta conforme con los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que todas las personas gozan del derecho de acceso a la justicia, que comprende los derechos al debido proceso, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva. En el caso de las víctimas, el cumplimiento de estos derechos garantiza, a su vez, sus derechos cruciales a la verdad, a la justicia y a la reparación

Como sabemos, el derecho de acceso a la justicia es también un derecho complejo que puede ser estudiado en tres dimensiones. Desde el punto de vista formal, el derecho de acceder a la justicia supone la consagración universalista del derecho y la entrada sin restricción a los tribunales y otros medios institucionales de defensa de los derechos. En su vertiente sustantiva, la garantía de acceso a la justicia se refiere al contenido protector de las resoluciones recaídas sobre pretensiones legítimas. Finalmente, un entendimiento estructural del acceso a la justicia examina el contexto social y económico que determina si se puede acudir o no a un tribunal u otro medio institucional de defensa, y la forma, condiciones y consecuencias de ese acudimiento. Esta concepción tridimensional del acceso a la justicia compromete a mirar las desigualdades existentes en el país y la forma en que éstas inciden en los procesos de deducción de pretensiones legítimas.

III.3 También la presente iniciativa esta de acuerdo con numerosos tratados e instrumentos internacionales que reconocen expresamente el derecho a la vida. El artículo 351 de la Declaración Universal de Derechos, el artículo 152 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 4.153 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 6.154 del

II LEGISLATURA

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho a la vida de toda persona en un sentido amplio. El derecho a la vida que tienen todas las personas es la condición previa necesaria para la realización y disfrute de todos los demás derechos. En caso de no ser respetado y garantizado, los demás derechos de la persona se desvanecen debido a que se afecta la existencia misma de su titular

La Corte Interamericana ha señalado que los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida. Asimismo, tienen el deber de impedir que sus agentes o particulares, atenten contra el mismo. El objeto y propósito de la Convención Americana, como instrumento para la protección del ser humano, requiere que el derecho a la vida sea interpretado y aplicado de manera que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas. De conformidad con el artículo 27.2 de la Convención, el derecho a la vida forma parte del núcleo inderogable, pues se encuentra consagrado como uno de los derechos que no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados.

III.4 Esta iniciativa esta de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todas las personas tienen el derecho a no ser privadas de la vida arbitrariamente en el Estado Mexicano. Por regla general, de acuerdo con las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos consagradas en el artículo 1° de la Constitución, así como con las obligaciones de respeto y garantía previstas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los agentes del Estado son quienes pueden ser perpetradores del derecho de todas las personas a no ser privadas de la vida arbitrariamente.

El Protocolo de Minnesota no constituye formalmente un tratado internacional, sino un ordenamiento emitido por la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, el cual, pertenece a lo que la doctrina denomina soft law -por su término en inglés- La doctrina es coincidente en que las reglas del soft law no producen obligaciones jurídicas de manera inmediata, ya que dichos parámetros no son, en principio, obligatorios para los Estados. Así, el soft law constituye una serie de reglas no vinculantes de organizaciones internacionales que despliegan una actividad normativa indirecta o exhortativa, debido a que proponen una conducta que es deseable pero no obligatoria.

III.5. En esa misma línea, la presente iniciativa fortalece la Ley General de Víctimas en donde se indica que, tanto “las víctimas y la sociedad en general tienen el

II LEGISLATURA

derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad”. Asimismo, se indica que “la investigación deberá seguir protocolos de actuación con el objetivo de garantizar que las declaraciones, conclusiones y pruebas recolectadas puedan ser utilizadas en procedimientos penales como pruebas con las debidas formalidades de ley.

III.6. La Organización de la Naciones Unidas ha indicado que los Estados tienen la obligación de proteger la vida de las personas. En caso de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias deben de realizar investigaciones eficaces. En este contexto, estas obligaciones están desarrolladas en dos documentos fundamentales: 1) Los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1989 y 2) Su documento complementario, el Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1991, el cual es conocido como Protocolo de Minnesota. (Este nombre se debe a que se elaboró mediante un proceso de expertos dirigido por el Minnesota Lawyers International Human Rights Committee) Cabe mencionar que en 2017 se publicó una versión revisada del Protocolo de Minnesota, la cual es una actualización de la versión original de 1991.5

La Primera Sala de la Suprema Corte utilizó el Protocolo de Minnesota en las consideraciones del amparo en revisión 554/2013.¹⁰ En el caso conocido como “Mariana Lima”¹¹ la Corte señaló diferentes directrices para las autoridades que investigan una muerte violenta, particularmente un feminicidio. Señaló diversos parámetros de actuación para las autoridades que intervienen en la escena del crimen y para quienes practican una autopsia. Cabe destacar que, en el desarrollo de estas directrices, la Primera Sala retomó diversas reglas contenidas en el Protocolo de Minnesota.

III.7. Ahora bien, en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, los instrumentos de soft law, como las observaciones generales o las observaciones finales– desempeñan un papel importante y fundamental. Lo anterior, ya que los tratados internacionales en materia de derechos humanos son “[...] instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.

En ese sentido, los instrumentos de soft law, particularmente las observaciones generales, son elementos interpretativos fundamentales para desentrañar el sentido y contenido obligacional de las convenciones en materia de derechos humanos. En otras palabras, su relevancia normativa reside en el hecho de que ponen de manifiesto exigencias concretas que, por técnica, no se plasman en el texto de un tratado internacional.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



En consecuencia, la Primera Sala de nuestra Corte Suprema ha reconocido el valor interpretativo que tienen las recomendaciones y observaciones que emiten los organismos internacionales autorizados para el control de un tratado, ya que “el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica

Se debe de resaltar, nuevamente, que la aplicación del Protocolo de Minnesota es solamente una vía para poder llevar a cabo una investigación de una ejecución extrajudicial con estándares internacionales. Sin embargo, no es válido el argumento de que, dado que el Protocolo de Minnesota pertenece al soft law entonces no debe de atenderse una solicitud expresa de su revisión y su aplicación.

Los instrumentos que pertenecen al denominado soft law se caracterizan por ser un conjunto abierto y flexible que no necesariamente se opone al hard law, ni pretende sustituirlo. Por el contrario, muchas veces lo antecede o lo complementa. Incluso, el carácter hard o soft de determinada norma no está directamente relacionado con el grado de cumplimiento, ya que normas de soft law pueden gozar de alto prestigio, amplio consenso y espontánea observancia. De hecho, una forma de clasificar a los instrumentos de soft law se basa en la relación que guardan con instrumentos de hard law. Así, se considera al soft law como principios que proporcionan orientación para la interpretación, elaboración o aplicación del hard law. O incluso el soft law puede evidenciar obligaciones jurídicas.

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción XX del artículo 5, la fracción III del artículo 13, la fracción II del artículo 23, la fracción VII del artículo 35, la fracción VI del artículo 49, la fracción VI del artículo 62, la fracción VIII del artículo 65 y la fracción VII del artículo 76, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, relativa a la inclusión expresa a la Ley del Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo:**

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 5. Glosario</p> <p>Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>XX. Protocolo: al procedimiento por medio del cual se estandariza la acción del Personal Sustantivo, pudiendo existir según sea el caso protocolos de coordinación, investigación, facultativos, atención y actuación;</p>	<p>Artículo 5. ...</p> <p>...</p> <p>XX. Protocolo: al procedimiento por medio del cual se estandariza la acción del Personal Sustantivo, pudiendo existir según sea el caso protocolos de coordinación, investigación, facultativos, atención y actuación. Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p>
<p>Artículo 13. Lineamientos para la Operación de la Investigación</p> <p>III. Contar con Protocolos de investigación para cada delito de alto impacto o de necesidad de investigación estratégica, así como de los que afecten a la sociedad como son los de violencia familiar y sexual;</p>	<p>Artículo 13. ...</p> <p>III. Contar con Protocolos de investigación para cada delito de alto impacto o de necesidad de investigación estratégica, así como de los que afecten a la sociedad como son los de violencia familiar y sexual. Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p>
<p>Artículo 23. Delitos Complejos</p>	<p>Artículo 23. ...</p>

<p>II. Aplicación de Protocolos de Investigación;</p> <p>Artículo 35. Facultades y Atribuciones de la Persona Titular de la Fiscalía General</p> <p>VII. Establecer mediante Reglamento o acuerdo, los órganos colegiados, grupos técnicos, grupos especializados, comités de análisis y evaluación, comités de trabajo, unidades administrativas, unidades operativas, especiales, fiscalías, centros, y dictar las medidas, registros, protocolos y controles para gestionar y normar las facultades conferidas al Ministerio Público de la Ciudad de México;</p> <p>Artículo 49. Disposiciones Comunes de los Órganos de Procuración de Justicia</p> <p>Los Órganos que ejercen la función de Procuración de Justicia tendrán las siguientes facultades:</p> <p>VI. Aplicar los protocolos de investigación que les competan;</p>	<p>II. Aplicación de Protocolos de Investigación. Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p> <p>Artículo 35. ...</p> <p>VII. Establecer mediante Reglamento o acuerdo, los órganos colegiados, grupos técnicos, grupos especializados, comités de análisis y evaluación, comités de trabajo, unidades administrativas, unidades operativas, especiales, fiscalías, centros, y dictar las medidas, registros, protocolos y controles para gestionar y normar las facultades conferidas al Ministerio Público de la Ciudad de México. Asimismo, deberá aplicar el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p> <p>Artículo 49. ...</p> <p>...</p> <p>VI. Aplicar los protocolos de investigación que les competan. Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la</p>
--	--

<p>Artículo 62. Coordinación General Jurídica y de Derechos Humanos.</p> <p>La Coordinación General Jurídica y de Derechos Humanos tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>VI. Elaborar, compilar y difundir los acuerdos, Protocolos, circulares y normativa expedida por la persona Titular de la Fiscalía General;</p> <p>Artículo 65. Jefatura General de la Policía de Investigación</p> <p>La Jefatura General de la Policía de Investigación, tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:</p> <p>VIII. Preservar y procesar el lugar de los hechos o del hallazgo, conservando la integridad de objetos, instrumentos o productos y cualquier evidencia física relacionada con los hechos investigados, conforme a las normas y protocolos aplicables;</p>	<p>Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p> <p>Artículo 62. ...</p> <p>...</p> <p>VI. Elaborar, compilar y difundir los acuerdos, Protocolos, circulares y normativa expedida por la persona Titular de la Fiscalía General, así como el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p> <p>Artículo 65. ...</p> <p>...</p> <p>VIII. Preservar y procesar el lugar de los hechos o del hallazgo, conservando la integridad de objetos, instrumentos o productos y cualquier evidencia física relacionada con los hechos investigados, conforme a las normas y protocolos aplicables, así como el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de</p>
---	--

<p>Artículo 76. Régimen de Responsabilidades de las personas servidoras públicas.</p> <p>Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General, estarán sujetas a lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, así como a las disposiciones establecidas en esta Ley, su Reglamento y demás normatividad aplicable.</p> <p>Son obligaciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General:</p> <p>VI. Garantizar la debida aplicación de los Protocolos de investigación y atención que se emitan para el buen desempeño de la Fiscalía General;</p>	<p>Minnesota) en los casos previstos en el mismo ;</p> <p>Artículo 76. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>VI. Garantizar la debida aplicación de los Protocolos de investigación y atención que se emitan para el buen desempeño de la Fiscalía General, así como el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;</p>
---	--

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta

Por las consideraciones expuestas, se somete al pleno de este honorable Congreso de la Ciudad de México, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción XX del artículo 5, la fracción III del artículo 13, la fracción II del artículo 23, la fracción VII del artículo 35, la fracción VI del**

II LEGISLATURA

artículo 49, la fracción VI del artículo 62, la fracción VIII del artículo 65 y la fracción VII del artículo 76, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, relativa a la inclusión expresa a la Ley del Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

...

XX. Protocolo: al procedimiento por medio del cual se estandariza la acción del Personal Sustantivo, pudiendo existir según sea el caso protocolos de coordinación, investigación, facultativos, atención y actuación. **Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**

Artículo 13. ...

III. Contar con Protocolos de investigación para cada delito de alto impacto o de necesidad de investigación estratégica, así como de los que afecten a la sociedad como son los de violencia familiar y sexual. **Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**

Artículo 23. ...

II. Aplicación de Protocolos de Investigación. **Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**

Artículo 35. ...

VII. Establecer mediante Reglamento o acuerdo, los órganos colegiados, grupos técnicos, grupos especializados, comités de análisis y evaluación, comités de trabajo, unidades administrativas, unidades operativas, especiales, fiscalías, centros, y dictar las medidas, registros, protocolos y controles para gestionar y normar las facultades conferidas al Ministerio Público de la Ciudad de México. **Asimismo, deberá aplicar el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Artículo 49. ...

...

VI. Aplicar los protocolos de investigación que les competan. **Asimismo deberá aplicarse el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**

Artículo 62. ...

...

VI. Elaborar, compilar y difundir los acuerdos, Protocolos, circulares y normativa expedida por la persona Titular de la Fiscalía General, **así como el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**

Artículo 65. ...

...

VIII. Preservar y procesar el lugar de los hechos o del hallazgo, conservando la integridad de objetos, instrumentos o productos y cualquier evidencia física relacionada con los hechos investigados, conforme a las normas y protocolos aplicables, **así como el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo ;**

Artículo 76. ...

...

...

VI. Garantizar la debida aplicación de los Protocolos de investigación y atención que se emitan para el buen desempeño de la Fiscalía General, **así como el Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) en los casos previstos en el mismo;**

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.



DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



II LEGISLATURA

Segundo. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y difusión.

A t e n t a m e n t e

Yuriri Ayala Zúñiga

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.