

Recomendación: 16/2008

Expediente:

CDHDF/121/07/COY/D6144-I

Peticionaria: Martha Julieta Arévalo Espinosa

Agraviado: Martha Julieta Arévalo Espinosa.

Autoridad responsable: Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Caso: Negativa u obstaculización a la adecuada procuración de justicia.

Derechos humanos violados:

I. Derechos de la víctima o de la persona ofendida:

a) Derecho a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

b) Derecho a que se investigue, identifique y, en su caso, sancione a los responsables

**Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa,
Procurador General de Justicia del Distrito Federal.**

Distinguido señor Procurador:

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 19 días del mes de septiembre de dos mil ocho. Visto el estado que guarda el expediente de queja citado al rubro y toda vez que se ha concluido la investigación del mismo en el que se acreditó la violación a derechos humanos, la Primera Visitaduría formuló el proyecto de Recomendación, mismo que fue previamente aprobado por el suscrito en términos de lo establecido por los artículos 3, 17 fracciones I, II, y IV, 24 fracción IV, 46, 47, 48 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 136, 137 y 138 de su Reglamento Interno.

La presente Recomendación se dirige al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en tanto titular de esa dependencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 fracción XIII de la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Distrito Federal, 2 fracciones II y VIII, 4 fracciones V y VIII, 6 fracción II, 11 fracción II, 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1, 5, y 6 del Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal .

De conformidad con el artículo 5 de la Ley de la Comisión, se requirió a la señora Martha Julieta Arévalo Espinosa su consentimiento para que sus datos personales sean públicos, en términos de lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

En cumplimiento a lo previsto por el artículo 139 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se procede al desarrollo de los siguientes rubros:

1. Descripción de los hechos violatorios de los derechos humanos

1.1. Los hechos narrados por la peticionaria Martha Julieta Arévalo Espinosa en su queja formulada el 17 de octubre de 2007, se esquematizan de la siguiente forma:

1.1.1. Tiene la calidad de víctima del delito en la averiguación previa COY-1/T3/184/02-01, en la que se investigan hechos relacionados con el delito de abuso de confianza.

1.1.2. El 26 de septiembre de 2007 fue informada por el agente del Ministerio Público a cargo de la averiguación previa, que el 26 de de septiembre de 2007 la misma fue consignada al Juzgado 45º de Paz Penal, radicándose la partida 196/03. Aclara que previo a esa fecha nunca fue notificada de lo anterior.

1.1.3. El 1º de octubre de 2007 acudió al Juzgado 45 de Paz Penal, donde le informaron que la averiguación previa “fue regresada” al agente del Ministerio Público y “éste nunca la citó para llevar a cabo las diligencias pendientes”, señaladas por el Juez. Ahí también fue informada de que “el proceso prescribió el 9 de mayo de 2007, causando ejecutoria el 15 de mayo de 2007”; el agente del Ministerio Público adscrito a ese Juzgado “tomó nota y asentó los datos en el libro de gobierno y de forma prepotente y grosera le dijo que la prescripción fue por culpa de ella”.

2. Competencia de la CDHDF para investigar las presuntas violaciones a los derechos humanos en el presente caso

2.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de su Ley, la CDHDF tiene por objeto la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos que emanan del orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

2.2. Para cumplir con este objeto el artículo 3 del mismo ordenamiento, en armonía con lo estipulado en el artículo 102 apartado B constitucional, confiere a este Organismo la competencia para conocer presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal.

Ahora bien, el artículo 17 de su Ley, confiere a esta Comisión como atribución, por un lado, en su apartado II, conocer e investigar de oficio presuntas violaciones a los derechos humanos.

2.3. Con fundamento en lo anterior la CDHDF tiene competencia para conocer y pronunciarse sobre presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de la peticionaria.

3. Procedimiento de investigación y enumeración de las pruebas que integran el expediente y demuestran la violación a los derechos humanos¹

3.1. A partir de que esta CDHDF tuvo conocimiento de los hechos materia del expediente de queja, procedió a realizar diversas acciones y a recabar información, a fin de investigar la presunta violación a los derechos humanos de la peticionaria. Para ello:

3.1.1. Se consultó la causa penal 196/03 —cuyo antecedente es la averiguación previa FCY/ COY-1/T3/184/02-01 —, radicada en el Juzgado 45° de Paz Penal;

3.1.2. Se formuló una solicitud de informe al o los agentes del Ministerio Público adscritos al Juzgado 45° de Paz Penal que estaban a cargo de la defensa de los derechos de la víctima en la causa penal 196/2003 y aquéllos con funciones de supervisión sobre sus labores²; y

3.1.3. Se dio vista de los resultados de la investigación realizada por esta Comisión al Titular de la Contraloría Interna de esa Procuraduría, a fin de que se iniciara el procedimiento de investigación correspondiente.

3.2. Como resultado de lo anterior, se recabó la siguiente información:

3.2.1. De la consulta de la causa penal 196/03, se desprendió que:

3.2.1.1 El 29 de enero de 2002 se inició la averiguación previa FCY/COY-1/T3/184/02-01, en la que el 12 de marzo de 2003 se ejerció acción penal por el delito de abuso de confianza y se solicitó al Juez que obsequiara la orden de aprehensión correspondiente.

3.2.1.2. El 24 de marzo de 2003, la indagatoria se radicó en el Juzgado 45° de Paz Penal bajo la causa 196/2003.

3.2.1.3. El 28 de marzo de 2003, el Juez 45° de Paz Penal negó la orden de aprehensión solicitada “por los siguientes argumentos”:

* El agente del Ministerio Público no manifestó la fecha exacta en que se consumó el delito de abuso de confianza.

* No precisó cuál es la cosa ajena de la que el probable responsable dispuso para sí con perjuicio de alguien.

* No puntualizó el monto al que ascendió el detrimento patrimonial.

* No fundó ni motivó en prelación lógica jurídica las circunstancias de modo, tiempo y lugar del delito.

* No precisó concretamente el actuar en forma conjunta del probable responsable.

3.2.1.4 El 9 de mayo de 2007 se dictó la absoluta libertad del probable responsable por haber operado en su favor la prescripción. Dicha resolución causó estado el 15 de mayo debido a que “las partes no se inconformaron”.

Aunado a lo anterior, en el expediente no consta actuación alguna del 24 de marzo de 2003 al 9 de mayo de 2007 tendente a atender, aclarar o subsanar las observaciones del Juez de la causa ni para notificar a la víctima del delito de las mismas.

3.2.2. La Encargada Responsable de la Cuarta Agencia de Procesos en Juzgados de Paz Penal, quien tiene bajo su cargo el Juzgado 45° de Paz Penal reseñó que:

Los agentes del Ministerio Público que se encontraban adscritos al Juzgado 45° de Paz Penal eran los licenciados Laura Guadalupe Orantes Consuelos y Ricardo Cohen Ramírez; sin embargo, quien estaba a cargo de los derechos de la víctima en la causa penal 196/2003 era la licenciada Laura Guadalupe Orantes Consuelos. Quien tenía funciones de supervisión sobre las labores de dicha servidora era la licenciada Martha Lorenzana Suárez, Responsable de la Cuarta Agencia de Procesos.

El 28 de marzo de 2003, el Juzgador resolvió negar el libramiento de la orden de aprehensión solicitada por el agente del Ministerio Público, en contra del probable responsable; dicho auto se notificó a la agente del Ministerio Público el 28 del mismo mes y año, sin que se haya llevado a cabo alguna acción por parte de la Representación Social a efecto de perfeccionar la indagatoria. Por lo que el 9 de mayo de 2007, el Juzgador decretó la absoluta libertad del

inculpado al haber operado la prescripción, misma que se notificó al agente del Ministerio Público en la misma fecha.

3.2.3. El Director de Responsabilidades, Sanciones y Medios de Impugnación de la Contraloría Interna de la Procuraduría capitalina informó que en el expediente CI/PGJ/Q/1153/2007, iniciado el 14 de noviembre de 2007, se investigan los hechos relacionados con la queja expuesta por la peticionaria.

3.2.4. El Director de Quejas y Denuncias Externas de la Contraloría Interna de la Procuraduría capitalina informó que la señora Martha Julieta Arévalo Espinosa ratificó su queja ante dicha instancia; asimismo, se giró el oficio 800/01420/2008 al Visitador General de la Procuraduría capitalina, a fin de que remitiera copia certificada del expediente FSA/ASTB/UE1/726/07-10, en el que obra el estudio técnico jurídico de la averiguación previa FCY/ COY-1/T3/184/02-01.

4. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a los derechos humanos.

4.1 Debido a la omisión de la servidora pública encargado de proteger los derechos de la víctima del delito, se dejó a la peticionaria en estado de indefensión respecto al proceso penal que se había incoado.

4.2 Al respecto, en el auto del 28 de marzo de 2003, el Juez 45° de Paz Penal señaló diversas omisiones o inconsistencias que pudieron haber sido subsanadas por el personal ministerial para efectos de determinar nuevamente la indagatoria —precisar la fecha exacta en que se consumó el delito, la cosa ajena de la que el probable responsable dispuso para sí con perjuicio de alguien, el monto del detrimento patrimonial; fundar y motivar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del delito—. No obstante, la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado injustificadamente omitió realizar acción alguna tendente a subsanar, aclarar o investigar los motivos de objeción expuestos por el Juez.

5. Presupuestos, fundamentación y motivación genérica soporte de la presente recomendación: la función del Ministerio Público y sus auxiliares durante la investigación de los delitos

5.1 Existe consenso en la obligación que tiene el Estado, a través de sus distintas instituciones y órganos, de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. Una parte fundamental de ello es la garantía de una justicia pronta, expedita e imparcial, que dé certeza de investigaciones eficaces. En ese sentido, no cabe duda sobre el rol que está llamado a cumplir el Ministerio Público.

5.2 Según se desprende del artículo 17 constitucional, “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.” Asimismo, el artículo 21 constitucional señala que “La investigación y persecución de los delitos

incumbe al [Ministerio Público], el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”

5.3 Tanto la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como otros ordenamientos internacionales³ e internos establecen los lineamientos bajo los cuales el Ministerio Público y sus auxiliares deben cumplir con esta encomienda.

5.4 Por otra parte, y en lo que hace a las garantías que se deben respetar en la substanciación de cualquier procedimiento de naturaleza penal, el artículo 20 constitucional señala tanto las relativas al inculpado como a la víctima u ofendido por un delito. Éstas se reflejan en términos similares en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente.

5.5 Por su parte, el artículo 9 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece de forma enunciativa las obligaciones del Ministerio Público. Además, a lo largo de dicho Código se desarrolla la forma en que estas obligaciones se han de aterrizar en la actividad investigadora del Ministerio Público.

5.6 Derivado de las disposiciones anteriormente señaladas y tomando como base las características del caso concreto, de las facultades y obligaciones del Ministerio Público destacaremos su papel de representante de la víctima u ofendido por un delito, según el cual debe respetar y garantizar que se respeten los derechos de la víctima, de acuerdo con los artículos 20, apartado B constitucional y 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; ello implica no sólo investigar los hechos denunciados, sino hacerlo de forma imparcial y diligente, rigiendo su función bajo los más estrictos estándares del debido proceso.

5.7 El papel de investigador imparcial del agente del Ministerio Público trae implícita una participación activa en la documentación de los expedientes (en tanto requisito indispensable para determinar los hechos a investigar). Al respecto, las fracciones V, VII y IX del artículo 9 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal le imponen la obligación de realizar las diligencias necesarias para la investigación de los hechos. Por su parte, la fracción XII del mismo artículo le requiere que la investigación sea planeada y programada, “...absteniéndose de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria...”

De lo anterior se desprende que el agente del Ministerio Público investigador debe planear la investigación con la finalidad de establecer las diligencias tentativas a realizar y lo que con ellas pretende acreditar o desvirtuar.

5.8 En relación con lo anterior, cabe destacar la función investigadora del Ministerio Público no está supeditada a la participación de las partes en la integración de la averiguación previa; independientemente de ésta, el agente del Ministerio Público debe realizar las acciones necesarias para determinar

adecuadamente las averiguaciones previas iniciadas con motivo de los hechos denunciados.

5.9 Lo anterior, tomado en cuenta que el respeto de los derechos de cada una de las partes en una indagatoria, así como el cumplimiento cabal de los lineamientos para la investigación de los hechos redunda en beneficio no sólo de ambas partes, sino también de la administración de justicia.

6. Fundamentación conforme a la norma más favorable del orden jurídico interno e internacional y motivación

6.1 Del análisis lógico–jurídico realizado a las constancias y evidencias del presente caso, esta Comisión tiene la convicción de que en agravio de la peticionaria Martha Julieta Arévalo Espinosa se violaron sus derechos como víctima del delito a que se desahoguen las diligencias correspondientes, a que se investigue, identifique y sancione a los responsables y, finalmente, en su caso, a la reparación del daño. Lo anterior, como consecuencia de los actos u omisiones en que incurrieron los servidores públicos adscritos a la Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal.

6.2 Al respecto, aunado a lo señalado en el apartado anterior, en el marco jurídico internacional se ha reconocido, a nivel universal y regional, el derecho de las personas a la procuración de justicia, así como el deber de los servidores públicos a procurarla⁴.

6.3 Por lo que hace a los derechos de las víctimas del delito, el apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —en relación con la obligación prevista en el artículo 21— establece, entre otros, los siguientes:

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

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

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

III...

IV. Que se le repare el daño...

6.4 En este sentido, los párrafos 4 y 6 del apartado “Acceso a la justicia y trato justo” de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas de delitos y abuso del poder⁵ señalan que:

4. 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.

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

...e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas...

6.5 Asimismo, las Directrices sobre la Función de los Fiscales⁶ disponen en los párrafos 11 y 12 del apartado "Función de los fiscales en el procedimiento penal" que:

11. Los fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluida... la investigación de delitos...

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

6.6 En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el derecho al debido proceso implica que éste se desarrolle dentro de un plazo razonable, lo cual implica evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en denegación de la justicia en perjuicio de las personas. Al respecto, ha sostenido en su jurisprudencia constante que:

Con respecto al plazo razonable de que trata el artículo 8.1 [de la Convención Americana], este Tribunal ha establecido que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades⁷.

6.7 Por su parte, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que:

Artículo 9. Los denunciantes, querellantes y las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:

II. A que los servidores públicos los traten con la atención y respeto debido a su dignidad humana absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, abuso o ejercicio indebido de la autoridad;

...V. A que se les procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas, practicando todas las diligencias necesarias para poder determinar la averiguación previa...

Artículo 9° Bis. Desde el inicio de la averiguación el Ministerio Público tendrá la obligación de:

...**XII.** Programar y desarrollar la investigación ...

6.8 Asimismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece que:

Artículo 3. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2^º de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

...**II.** Investigar los delitos del orden común...

III. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados ...

6.9 Respecto de las obligaciones de las instancias gubernamentales — específicamente el Ministerio Público— encargadas de la investigación de los delitos la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que⁹:

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

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

6.10 En cuanto al derecho de la víctima a que se deshogan las diligencias correspondientes para identificar y sancionar al responsable, en el presente caso, como se refirió con anterioridad, la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado 45° de Paz Penal omitió practicar las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa correspondiente, tal como lo prescribe el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal¹⁰; igualmente, omitió fundar y motivar su negativa.

6.11 Relacionado con lo anterior, al omitir la devolución de la causa 196/03 al agente del Ministerio Público de origen, se impidió el seguimiento de la indagación de los hechos, lo que derivó —por la prolongación de dicha omisión en el tiempo— en la extinción del proceso penal, a favor del probable responsable y en perjuicio de la víctima del delito.

6.12 Al respecto, es de destacarse que el Poder Judicial Federal ha determinado que la no integración en breve término de la averiguación previa es violatorio de las garantías constitucionales:

MINISTERIO PÚBLICO. SU INACTIVIDAD AL NO INTEGRAR LA AVERIGUACIÓN EN BREVE TÉRMINO VIOLA GARANTÍAS.

De un análisis integral y coherente de los artículos 8o., 16, 17, 21 y 102-A, de la Constitución, se desprende que la representación social debe proveer en breve término a la integración de la averiguación previa. Por lo tanto no es posible sostener que como los artículos 123, 126, 133, 134 y 136 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Durango, no establecen un término específico para integrar la averiguación previa, el órgano persecutor puede integrar la indagatoria en forma discrecional y cuando lo estime pertinente; toda vez que, los mismos numerales contemplan la obligación del Ministerio Público de tomar todas las medidas necesarias para la integración de la averiguación, tan luego como tengan conocimiento de la posible existencia de un delito, así como de darle seguimiento a las denuncias que se presenten y allegarse todos los elementos necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos, dictando en uno u otro caso la reserva del expediente, el no ejercicio o la consignación. De lo que se infiere, que los artículos mencionados de la ley secundaria, siguen los lineamientos fijados en los artículos constitucionales en comento, por lo que no se justifica la inactividad del Ministerio Público, pues transcurrieron más de siete meses entre la fecha de presentación de la denuncia y la demanda de amparo, sin que existiera avance alguno en la averiguación, lo que como se ha demostrado implica violación de garantías.¹¹

6.13 Aunado a lo anterior, contrario a lo estipulado en la fracción IV del apartado B del artículo 20 constitucional, el actuar de la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado 45° de Paz Penal resultó en la imposibilidad de que se le reparara el daño ocasionado a la víctima del delito.

6.14 De igual forma, contrario a las obligaciones de supervisión estipuladas en las fracciones XII, XX y XXII y I y II de los artículos 51 y 54 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal¹², la Responsable de la Cuarta Agencia de Procesos omitió realizar alguna acción tendente a vigilar la actuación del personal ministerial que estaba a cargo de los derechos de la víctima en la causa penal 196/2003.

6.15 De lo anterior deriva que en el presente caso, la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado 45° de Paz Penal no cumplió con su mandato constitucional, pues del 24 de marzo de 2003 (que el Juez de la causa la dejó bajo los efectos del artículo 36) al 9 de mayo de 2007 (fecha en que se determinó la prescripción), no realizó actuación alguna del tendente a atender,

aclarar o subsanar las observaciones del Juez de la causa ni para notificar a la víctima del delito de las mismas. Lo anterior en perjuicio de los derechos de la peticionaria.

6.16 En relación con lo anterior, resulta importante para esta Comisión destacar la necesidad de que las labores de supervisión que se realicen respecto de la actuación de los agentes del Ministerio Público sea efectiva, para evitar omisiones como la que se expone en esta Recomendación.

7. Posición de la CDHDF en torno a la violación de los derechos humanos en el presente caso

7.1 Por todo lo anterior, esta Comisión acuerda que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de sus autoridades responsables violaron los derechos humanos de la peticionaria y que por ende afectaron su patrimonio, toda vez que el incumplimiento de procuración de justicia propició que no se le reparara el daño ocasionado, pues si bien es cierto que el proceso penal se encontraba inconcluso y, por lo tanto, no se había acreditado la culpabilidad del procesado, también es cierto que la víctima del delito **ya no tiene la posibilidad de continuar el debido proceso debido a la omisión de su representante.**

7.2 Por esa razón esta Comisión expresa su postura y rechazo a los actos cometidos por parte de los servidores públicos adscritos a la Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal ; respecto de la deficiente procuración de justicia en el caso de la peticionaria Martha Julieta Arévalo Espinosa, quien de haber continuado con la integración de la indagatoria hubiera tenido la oportunidad de acceder a un proceso penal legalmente establecido.

7.3 Se expresa también la preocupación de este Organismo, respecto del no acatamiento por parte de los servidores públicos responsables adscritos a la Procuraduría capitalina, de las obligaciones que la ley les confiere como tales; verbigracia, las fracciones I y XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescriben que:

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y **abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio** o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

...XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

7.4 Al respecto, resulta importante destacar que el presente caso no es aislado dentro de los expedientes tramitados en esta Comisión, puesto que actualmente se encuentran en trámite —y se han concluido por razones diversas— otros expedientes de queja que hacen referencia a una dilación excesiva u omisiones por parte de las Fiscalías de Procesos para remitir un expediente a la agencia investigadora luego de haberse determinado dejar la causa bajo los efectos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. No obstante, la presente Recomendación se emite únicamente con base en el presente expediente, derivado de la afectación irreparable que en este caso el actuar de la Procuraduría capitalina causó en la esfera de derechos de la peticionaria.

7.5 Por ello, esta Comisión expone a esa dependencia la necesidad de asumir compromisos y obligaciones de colaborar con esta Comisión en un problema focalizado, como lo es que los servidores públicos encargados de representar los derechos de las víctimas del delito adscritos a esa Procuraduría omitan acciones tendentes a llevar a cabo dicha labor.

8. Reparación del daño

8.1 El deber de garantía del Estado incluye, entre otras, la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos, de investigar y sancionar a las personas que fueron responsables de tales violaciones; y la obligación de reparar los daños producidos cuando acaece una violación.

A. De la reparación del daño material

8.2 La responsabilidad en materia de derechos humanos debe ser integral y complementaria entre la norma interna y la norma internacional que deriva, finalmente, en la responsabilidad del Estado ante los particulares a garantizar y proteger los derechos humanos y prevenir las violaciones a los mismos.

8.3 Sirve de sustento al presente apartado la conducta omisa de la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado 45° de Paz Penal y de la Responsable de la Cuarta Agencia de Procesos, quien tenía funciones de supervisión sobre las labores de dicha servidora pública, toda vez que de la narración de los hechos se desprende que no se dio seguimiento a la causa penal 196/03, lo cual ocasionó que ésta no se integrara adecuadamente y que se extinguiera la acción penal por prescripción, lo que dejó a la víctima del delito en total estado de indefensión y provocó que no se siguiera el proceso correspondiente a fin de que se determinara la reparación del daño.

8.4 Si bien es cierto que de las constancias del expediente no se desprende que las servidoras públicas hayan actuado con mala fe o dolo, también lo es que esto no es relevante para que el Estado responda por la actuación de sus servidores públicos.

8.5 Por lo anterior, toda vez que los derechos humanos de la señora Martha Julieta Arévalo Espinosa fueron vulnerados por una deficiente atención del personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se

considera de elemental justicia que se proceda a la reparación del daño a su favor en términos de los artículos 113, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracciones I y IV del artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 47 fracciones I, XXI y XXII y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, que dispone lo siguiente:

Artículo 77-bis. ... Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

8.6 Asimismo, los artículos 389 y 390 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal señalan que:

Artículo 389. De conformidad con la legislación aplicable y a lo establecido en el Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Dichos pagos serán por conducto de la Secretaría atendiendo a las disposiciones de este Código.

Artículo 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

...II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;

8.7 Tales disposiciones legales establecen la facultad de esta Comisión para determinar la existencia de responsabilidad en materia de derechos humanos, independientemente de lo que determine al respecto, una autoridad administrativa, o judicial penal y/o civil; y por tanto, la ley faculta a este Organismo para establecer las formas de reparación del daño, que a favor de las víctimas deberá adoptar la autoridad responsable por actos de violación a sus derechos humanos.

8.8 En este sentido, la reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas de cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización satisfactoria, garantía de no repetición, entre otras).¹³

8.9 En particular, la Corte Internacional de Justicia ha establecido como un principio de Derecho Internacional que la violación de un compromiso implica la obligación de reparar "en forma adecuada"¹⁴. Además, la obligación de reparar establecida por los tribunales internacionales se rige, como ha sido aceptado universalmente, por el Derecho Internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios; nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su Derecho Interno.¹⁵

8.10 Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, en el concepto de “justa indemnización”, ha considerado que es la que devuelve las cosas a su estado anterior y que la mejor manera de reparar el daño es dar a la persona en la medida de lo posible los elementos necesarios para que su estado y calidad de vida se recuperen con relación a lo que tenía en el momento en que incurrió dicha violación.

8.11 En razón de lo ya expuesto, este Organismo afirma que los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal — independientemente de la responsabilidad administrativa, que en su caso, pudiera derivar de los hechos motivo de la presente queja— son sujetos de responsabilidad en materia de derechos humanos; en este ámbito, la reparación debe ser integral¹⁷.

8.12 En este sentido, al ser servidores públicos, y bajo el principio y la obligación establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio, lo que deriva en el deber de respetar, prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos consagrados en dicha Convención, resulta responsable la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y por ende tiene la obligación de reparar los daños ocasionados a la señora Martha Julieta Arévalo Espinosa.

B) De la reparación del daño inmaterial.

8.13 Según el Derecho Internacional, el daño moral es resarcible en los casos de violación a los derechos humanos; en estos casos las reparaciones provienen de los efectos psíquicos sufridos como consecuencia de esa violación.

8.14 En el caso que nos ocupa está acreditado que la peticionaria sufrió un daño moral —psicológico— provocado por la exaltación de la justicia ocurrida desde el momento en que la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado 45° de Paz Penal omitió llevar a cabo los actos correspondientes en su calidad de representante de la víctima del delito; debido a que dicha omisión prolongada a lo largo del tiempo provocó que la acción penal prescribiera, se obstruyó el proceso penal tendente a que se le procurara justicia a la víctima del delito.

8.15 A lo anterior, sirve de fundamento la tesis jurisprudencial sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, en la tesis aislada con registro 201,002, visible en la página 512, tomo IV, noviembre de 1996 del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, cuyo rubro y texto señalan:

RESPONSABILIDAD CIVIL POR HECHOS PROPIOS, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS. Los hechos lícitos y los ilícitos generan obligaciones; y así, es regla que la conducta de una persona, sea que esa

conducta sea lícita o ilícita, se le llama subjetiva porque implica el elemento culpa. Como excepción a dicha regla, se establece que la conducta de terceros también sea imputable a otras personas, a ésta se le llama responsabilidad aquiliana en razón del jurisconsulto romano que creó la fórmula; en esta figura el elemento culpa se encuentra desvanecido, porque se reconoce que la conducta que causó un daño, es ajena a quien resulta obligado, pero aun así, se estima quien tiene una culpa por falta de cuidado en las personas que de él dependen y cuya conducta causara el daño, que a su vez, generará una obligación, no a quien lo cometió, sino a la persona de quien dependiera. Por ello, incurren en tal responsabilidad los padres respecto de sus hijos, los mentores respecto de sus pupilos dentro del recinto educativo, los hoteleros respecto de sus empleados, los patrones respecto de sus trabajadores y el Estado respecto de sus servidores. Diversa excepción es la que resulta aun ante la ausencia de conducta, por el sólo hecho de ser dueño de una cosa que por sí misma causa un daño. Aquí, no hay conducta y por lo mismo no hay culpa, por eso, a esta responsabilidad se le llama objetiva en ausencia del elemento subjetivo culpa.

8.16 Igualmente la tesis jurisprudencial del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en la página 512, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Instancias Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, señala:

Que la responsabilidad objetiva prevista en el artículo 1913 del Código Civil para el Distrito Federal no requiere para la procedencia la realización de una conducta ilícita y en contraposición del daño moral que refiere el artículo 1916 del mismo código sí exige la realización de un hecho u omisión ilícito para que opere el resarcimiento respectivo; sin embargo, tales acciones no se contraponen y pueden coexistir en el mismo procedimiento.

8.17 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado establecido que la reparación del daño en casos de violación a los derechos humanos es de carácter compensatorio o reparador, ya que no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de violaciones a los derechos sino amparar a las víctimas y reparar los daños que les hayan sido causados¹⁸. Lo anterior implica que la reparación por violación a los derechos es independiente de la responsabilidad individual del servidor público que esté implicado y busca que les sean restituidos en la medida de lo posible los daños causados a los derechos humanos de las víctimas.

8.18 La indemnización constituye la forma más usual de reparar el daño, que incluye el pago como compensación a los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral¹⁹.

8.19 En el caso presente, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal deberá atender los rubros y los parámetros que ha desarrollado la doctrina internacional y particularmente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —órgano facultado para interpretar las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos—.

8.20 Estos parámetros contemplan la reparación por el daño material, que comprende el lucro cesante y el daño emergente, así como el daño moral (sufrimiento padecido por las víctimas) y **deber de justicia penal** (atiende a la obligación del Estado de investigación, persecución y enjuiciamiento de quienes incurren en violación de los derechos humanos).

8.21 Por lo anterior, como forma de reparación del daño moral esta Comisión recomienda que:

* Se gestione ante el Consejo de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la incorporación de la peticionaria, al Fondo de Atención a Víctimas de Delito para que reciba algún apoyo económico.

* Por otro lado, como parte de la reparación del daño, la autoridad responsable deberá vigilar que se instruya, pronta y debidamente un procedimiento a efecto de deslindar la responsabilidad administrativa que se derive de las actuaciones de los servidores públicos que con sus omisiones violaron los derechos fundamentales de la peticionaria.

Al respecto, esta Comisión reitera que el Estado tiene la obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones a los derechos humanos, así como de divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables.

* De igual forma, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal deberá otorgar las garantías de no repetición de hechos como los que fueron materia de esta Recomendación, adoptando al medidas oportunas para evitar casos como el de la señora Martha Julieta Arévalo Espinosa.

9. Competencia de esta Comisión para emitir la presente Recomendación

Independientemente del fundamento sustantivo y adjetivo que ha quedado detallado en los rubros de competencia y de motivación y fundamentación que soportan la convicción de esta Recomendación y de los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 17 fracción IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 45, 46, 47, 48 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143 y 144 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Presidente de la misma concluyó esta queja atendiendo a los puntos de la siguiente:

RECOMENDACIÓN:

PRIMERO: Tomando como base el contenido de la presente Recomendación, se dé vista a la Contraloría Interna en esa Procuraduría, a fin de continuar el procedimiento administrativo CI/PGJ/Q/1153/2007, respecto del personal que omitió continuar con las acciones propias de la representación de la víctima del delito y de los encargados de la supervisión de las actuaciones de dicho personal.

SEGUNDO: Para garantizar la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación, que esa Procuraduría, dentro de los tres meses próximos a la emisión de la presente Recomendación, lleve a cabo un análisis completo respecto de las deficiencias u omisiones que motivaron la violación a derechos humanos referida en esta Recomendación. Con base en dicho análisis dentro de los seis meses próximos a la emisión de la presente Recomendación, presente un procedimiento claro y uniforme aplicable a todas las Fiscalías de Procesos, tendente a garantizar una adecuada defensa de los derechos de las víctimas del delito (en particular, cuando el Juez de la causa la deja bajo los efectos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

El procedimiento también debe establecer los mecanismos de supervisión y verificación de la actuación de los servidores públicos que intervengan en el mismo, los cuales deberán contemplar al menos la realización de visitas por parte de personal de la Visitaduría General de esa Procuraduría.

TERCERO. Se proceda a la reparación del daño en los términos estipulados en el punto 8.21 de la presente Recomendación.

En tal virtud, con fundamento en los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 142 de su Reglamento Interno, se le hace saber al titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que dispone de un plazo de 15 días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente en que se le notifique esta Recomendación, para responder si la acepta o no, en el entendido de que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública.

En caso de que acepte la misma, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponían para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento a Recomendaciones de esta Comisión de Derechos Humanos de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Así lo determina y firma:

**MTRO. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

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

Notas al pie de página:

1. La información que se subraya en este apartado se hace fuera del original y con la finalidad de resaltarla.
2. Respecto de las acciones efectuadas (y sus resultados) para: a) atender, aclarar o subsanar cada uno de los puntos de objeción señalados por el Juez 45° de Paz Penal en el auto del 28 de marzo de 2003, dictado en la partida 196/2003; b) remitir las actuaciones a la Unidad de Investigación que integró la indagatoria, para el mismo fin; y c) defender y garantizar el ejercicio de los derechos de la víctima del delito. En relación con esto último, precisara las acciones que se realizaron para informarle el estado que guardaba el expediente y las acciones que se estaban realizando. Asimismo, se pidió que se informaran las acciones de supervisión realizadas respecto de lo anterior.
3. Las prescripciones contenidas en el derecho internacional cobran particular relevancia con base en la más reciente interpretación de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, según la cual los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal. [Supremacía constitucional, tratados internacionales por encima de las leyes federales y estatales. El pleno de la SCJN resolvió el 13 de febrero del año en curso, el tema de la jerarquía normativa de los tratados internacionales. En consecuencia, el pleno declara que el Tratado Internacional impugnado ocupa un lugar jerárquico superior inmediatamente debajo de la Constitución]. Fuente: SCJN, novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, tesis aislada P. VIII/2007, pág. 6, núm. 172,667.
Cabe señalar que la tesis anterior se respalda con la siguiente: Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal. SCJN, novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, tesis aislada P. LXXVII/99, pág. 46, núm. 192,867.
4. *Vid.* Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “3 . Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”.
5. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/34 el 29 de noviembre de 1985.
6. Proclamadas el 7 de septiembre de 1990 en el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
7. *Cfr.* Corte IDH. *Caso Hilarie, Constantine y Benjamín y Otros vs Trinidad y Tobago*. Sentencia de 21 de junio de 2002. párr 143.
8. **Artículo 2.** La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal... tendrá las siguientes atribuciones:
 - I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal.
9. *Cfr.* Corte IDH. **Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia**. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140; Corte IDH. **Caso Baldeón García Vs. Perú**. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147.
10. Artículo 36. Cuando se haya negado la orden de aprehensión o de comparecencia, o dictado el auto de libertad por falta de elementos para procesar, por considerar que no están reunidos los requisitos del artículo 16 de
11. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.
Amparo en revisión 305/98. Abdón Gallegos Quiñones. 18 de febrero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Gilberto Andrés Delgado Pedroza.
12. El artículo 51 establece la obligación del Fiscal de Procesos en Juzgados de Paz Penal de: “...XII. Llevar a cabo, en coordinación con las Fiscalías Centrales de Investigación, en su caso, las diligencias que resulten necesarias para aportar al órgano jurisdiccional competente los elementos o pruebas a que se refiere el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a fin de solicitar que se libren las órdenes de aprehensión o de comparecencia respectivas... [;] XX. Vigilar y coordinar a los agentes del Ministerio Público a su cargo, adscritos a los órganos jurisdiccionales penales... [y] XXII. Vigilar el exacto cumplimiento del principio de legalidad y de la pronta y expedita impartición de justicia, informando al Subprocurador que corresponda.”
Por su parte, el artículo 54 señala que al frente de las agencias de procesos del Ministerio Público habrá un responsable de agencia, quien supervisará el desempeño del Ministerio Público en los procesos en que éste intervenga ante los juzgados de su adscripción y vigilará que se practiquen las diligencias necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad penal de los inculpados.
13. Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, No 42, párrafo 147
14. *Factory at Charzoe, judgment*, N. 8, July 26, 1927, Serie A, No 9, p 21. Al respecto, de conformidad con el artículo 27 de la Convención de Viena para la Aplicación del Derecho de los Tratados, los Estados no pueden invocar su normatividad interna, o la falta de ésta, para incumplir con obligaciones internacionalmente adquiridas. Ver Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969.

15. Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria, Sentencia de Reparaciones del 27 de agosto de 1998.
16. Se reconoce su competencia por el Senado de la República, en diciembre de 1998.
17. En los términos que se señalan a lo largo de este apartado.
18. Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina.Fondo. Sentencia de 2 de febrero de 1996. Serie C No. 26
19. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7