



Recomendación 5/2012

Expediente

CDHDF/II/121/CUAUH/12/D2111 y acumulado

Caso

Negativa de acceso a la justicia en un caso de lesiones por tránsito de vehículos que ocasionó alteraciones permanentes a la integridad física de la persona agraviada ubicándola como persona con discapacidad física.

Persona peticionaria

Blanca Esthela Azoños de León

Persona agraviada

Blanca Esthela Azoños de León

Autoridades responsables

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Derechos humanos violados

- I. Derecho al debido proceso.
- II. Derecho de acceso a la justicia de las personas víctimas y ofendidas del delito.
- III. Derecho a la integridad personal.

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 29 días del mes de mayo de 2012, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron los expedientes de queja citados al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formuló el proyecto que, aprobado por el suscrito, en términos de lo establecido por los artículos 1° y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 2, 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracciones IV y VII; 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 71 fracción VI; 82, 119, 120, 136 al 142, y 144 de su Reglamento Interno, constituye la Recomendación **5/2012**, que se dirige a la autoridad siguiente:

 **Doctor Jesús Rodríguez Almeida, Procurador General de Justicia del Distrito Federal**, nombramiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 122 Base Quinta Apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 15 último párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Confidencialidad de datos personales de la persona agraviada y peticionaria.

De conformidad con los artículos 6° fracción II y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; 2 y 5 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal; 4 fracción II, VII, VIII, XV, 36 y 38 fracción I de la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos personales de la persona agraviada bajo su expreso consentimiento.

Desarrollo de la Recomendación

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal —en adelante la Comisión o CDHDF—, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. Relatoría de hechos

El 2 de octubre de 2009 y el 4 de abril de 2012 la peticionaria **Blanca Esthela Azoños de León** interpuso queja contra autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal —en lo sucesivo la Procuraduría o PGJDF— las cuales se registraron bajo el número de expediente CDHDF/II/121/MHGO/09/D6236 y CDHDF/II/121/CUAUH/12/D2111, determinándose mediante acuerdo de fecha 9 de abril de 2012 su acumulación. La CDHDF a partir de la investigación llevada a cabo desprende los hechos siguientes:

1. La peticionaria y agraviada **Blanca Esthela Azoños de León**, el 28 de noviembre de 2008, cuando viajaba a bordo de un vehículo de transporte público de pasajeros —conocido comúnmente como *microbús*— sufrió un accidente de tránsito derivado del cual se le ocasionó fractura en cadera y pierna izquierda.
2. Las lesiones producidas a la agraviada le generaron una alteración permanente en su integridad física, pues sufrió un acortamiento de su pierna izquierda que limita su función normal, ubicándola como persona con discapacidad física.
3. En esa misma fecha, el conductor del vehículo fue puesto a disposición del agente del Ministerio Público de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1 —en adelante Coordinación Territorial MH-1—, donde se inició el expediente de averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1, en el que la persona agraviada ostenta el carácter de víctima del delito.
4. El 22 de julio de 2009, el agente del Ministerio Público acordó ejercitar acción penal contra el conductor del vehículo, por lo que el expediente de averiguación previa se radicó en el Juzgado Sexto de Paz Penal del Distrito Federal ahora Juzgado Sexto Penal de Delitos No graves del Distrito Federal —en lo sucesivo el Juez—, bajo el número de causa 118/09. Sin embargo, mediante auto de fecha 20 de agosto de 2009, la autoridad judicial negó el libramiento de la orden de presentación por no estar debidamente integrada la acusación.

5. El agente del Ministerio Público, posterior a la primera devolución del expediente pretendió con algunas acciones subsanar las omisiones y corregir los errores en la investigación.
6. En tal virtud, en cuatro ocasiones posteriores ejercitó la acción penal contra el conductor del vehículo y en una de ellas también contra de su propietario. Sin embargo, los mandamientos judiciales requeridos en todas esas ocasiones también fueron negados, por falta de pruebas y deficiencias técnico jurídicas atribuidas al agente del Ministerio Público investigador, incluso en una ocasión la negativa fue confirmada por un Tribunal de Alzada.
7. La agraviada ante la tardanza en la integración de la indagatoria acudió a diversas instancias de la propia Procuraduría, como la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, la Visitaduría Ministerial y la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Miguel Hidalgo, sin obtener resultados favorables a sus demandas.
8. La señora Blanca Esthela Azoños de León, por el cansancio y decepción de la actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y ante el temor de que prescribiera del delito determinó otorgar el perdón a las personas señaladas como responsables.

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos.

Las instituciones públicas de derechos humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi jurisdiccionales*. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado Mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Por lo anterior, le corresponde a esta Comisión, a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, le corresponde en exclusiva determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de *competencia de la competencia*.¹



Esta última no está sujeta a la disposición de las autoridades bajo su examen.

En atención a lo dispuesto en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 11 de su Reglamento Interno, así como en la resolución A/RES/48/134² relativa a los denominados *Principios de París*, es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos

¹ Este principio ha sido invocado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a lo largo de su jurisprudencia y consiste en considerar que el Tribunal tiene el poder inherente de determinar el alcance de su propia competencia. Par más información ver: Corte IDH. Caso Hilaire Vs. Trinidad y Tobago, Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de septiembre de 2001, Serie C, No. 80, párrafo 78 y Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, Excepciones Preliminares, Sentencia de 23 de noviembre de 2004, Serie C, No. 118, párrafo 3.

² Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (*Principios de París*), que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos la promoción y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de la materia (Apartado A, punto 3, inciso b).

humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

La CDHDF, bajo estricto respeto al principio de legalidad, como integrante del sistema *cuasi jurisdiccional* mexicano es competente para conocer de quejas y denuncias e iniciar investigaciones de manera oficiosa por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

En esa tesitura, la Comisión se declara competente para conocer y pronunciarse respecto a la presente investigación:

En razón de *materia (ratione materiae)*, al considerar que los hechos denunciados podrían constituir presuntas violaciones a los derechos al debido proceso, acceso a la justicia e integridad personal.

En razón de *persona (ratione personae)*, ya que los hechos denunciados se atribuyeron a autoridades y servidores públicos del Distrito Federal, como es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En razón de *territorio (ratione loci)* toda vez que los hechos se circunscriben en el territorio del Distrito Federal. Sin perjuicio de que, como ya se mencionó los actos de autoridad provienen de servidores y servidoras públicas del Distrito Federal.

En razón del *tiempo (ratione temporis)*, en virtud de que los hechos sucedieron y se denunciaron durante el periodo en el cual la Comisión ya tenía competencia para conocer de quejas sobre violaciones a derechos humanos como las expuestas en el presente caso.



III. Procedimiento de investigación.

Una vez analizados los hechos que originaron los expedientes citados al rubro y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 36, 37, 41, 42 y 43 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se inició el procedimiento de investigación en aras de recabar los elementos de prueba que permitan a este Organismo local de derechos humanos concluir, si por los hechos denunciados por la peticionaria, constituyen o no violaciones a derechos humanos. En este sentido se plantearon las siguientes hipótesis para la delimitación de la investigación:

- a) La peticionaria **Blanca Esthela Azoños de León** sufrió un accidente de tránsito vehicular que le generó lesiones que hoy día la ubican como persona con discapacidad. Por esos hechos, se inició averiguación previa y por deficiencias técnico jurídicas y omisiones atribuibles al Ministerio Público el caso nunca llegó a la autoridad judicial, por lo que se violó su derecho al debido proceso y acceso a la justicia.
- b) Las omisiones y deficiencias del Ministerio Público hicieron inaccesible el derecho de la víctima a que reparado el daño ocasionado por el delito.

- c) Consecuentemente, al no tener acceso a la justicia se vulneró la obligación de la Representación Social de garantizar el derecho de la señora Azoños de León a la integridad personal.

A efecto de documentar las hipótesis planteadas por este Organismo, se llevaron acabo las siguientes acciones para documentar el caso:

Realización de entrevistas a actores implicados en los casos.

Se recabaron los testimonios y manifestaciones de la persona agraviada.

Solicitud de informes de autoridad.

Se solicitaron y analizaron los informes rendidos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a través de su Dirección General de Derechos Humanos (en adelante DGDHPGJDF) y por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal mediante su Dirección y Orientación Ciudadana y Derechos Humanos (en adelante DOCDHTSJDF).

Recopilación de documentos oficiales.

Se revisó y analizó el expediente de averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1 y la causa penal 118/09 radicada en el Juzgado Sexo Penal de Delitos No Graves del Distrito Federal.

IV. Evidencia

Esta Comisión recabó la evidencia en la que se basa y fundamenta la presente Recomendación. Dicha evidencia se encuentra detallada en el documento denominado *Anexo*.

V. Derechos violados

Conforme al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte. En ese sentido, las normas relativas a los derechos humanos y sus garantías deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, esto es, observando en todo momento el principio *pro persona*³.

³ El principio *pro persona* se define como "un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria" en; Conf. Pinto, Mónica: "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos"; en: "La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales"; página 163; Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Buenos Aires, Argentina, Editorial Del Puerto, 1997, citado por: Salvioli, Fabián, "Un análisis desde el principio *pro persona*, sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de derechos humanos"; en "En defensa de la Constitución: libro homenaje a Germán Bidart Campos", pp. 143 – 155; ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2003.

De igual forma, el artículo 1º expresamente establece las obligaciones de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Es así como, las disposiciones de derechos humanos establecidas en tratados internacionales y la interpretación que de las mismas formulen los órganos internacionales autorizados para ello, son de aplicación directa por parte de las autoridades nacionales, a nivel federal y local, sin necesidad de una ley que reconozca su vigencia y aplicabilidad.

De ahí que el Derecho internacional de los derechos humanos sea fundamental para la interpretación de todos los derechos que esta Comisión ha determinado como violados en la presente Recomendación.

V.1. Debido proceso en relación con el deber de debida diligencia.

Como ya lo ha mencionado esta Comisión de Derechos Humanos, el artículo 1º Constitucional y el Derecho internacional de los derechos humanos impone dos grandes obligaciones, una de las cuales consiste en el deber de garantizar que los derechos de las personas sean respetados, para lo cual todas las autoridades deben realizar las acciones encaminadas a prevenir las violaciones, investigarlas, procesar y sancionar a sus autores, reparar los daños causados y garantizar los derechos de las víctimas a un recurso efectivo, a la reparación y a la verdad.⁴ En este sentido, el Estado se coloca en una posición jurídica de garante de derechos humanos, de la cual emergen obligaciones esenciales para la protección y salvaguarda de éstos. Sobre esta base, la jurisprudencia y la doctrina han elaborado el concepto del “*deber de garantía*” como noción principal de la posición jurídica del Estado en materia de derechos humanos.⁵

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante la CIDH—, ha considerado que el deber de garantía es un elemento esencial de la protección de derechos humanos:

[E]l deber de garantía implica que los Estados deben asegurar la vigencia de los derechos fundamentales procurando los medios jurídicos específicos de protección que sean adecuados, sea para prevenir las violaciones, sea para restablecer su vigencia, y para indemnizar a las víctimas o a sus familiares frente a casos de abuso o desviación del poder. Estas obligaciones estatales van aparejadas del deber de adoptar disposiciones en el derecho interno que sean necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención (artículo 2). Como corolario de estas disposiciones, existe el deber de prevenir las violaciones y el deber de investigar las producidas, pues ambas son obligaciones que comprometen la responsabilidad de los Estados.⁶

La jurisprudencia de tribunales internacionales de derechos humanos, así como las resoluciones de órganos cuasi jurisdiccionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones

⁴ Desde 1998 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos; de investigar seriamente con los medios a su alcance, a fin de identificar a los responsables; de imponerles una sanción pertinente; y finalmente están en la obligación de asegurar a la víctima una adecuada reparación. Para más información ver: Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 174.

⁵ Comisión Internacional de Juristas, *Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos Guía de Profesionales* No. 3, Ginebra, 2008, página 41.

⁶ CIDH, Informe No. 1/96, Caso 10.559, *Chumbivilcas* (Perú), 1 de marzo de 1996.

Unidas y la CIDH, coinciden en que el deber de garantía está integrado por cinco obligaciones esenciales que el Estado debe cumplir de buena fe:

- Investigar las violaciones a los derechos humanos;
- Brindar un recurso efectivo a las víctimas de violaciones de derechos humanos;
- Llevar ante la justicia y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos;
- Brindar justa y adecuada reparación a las víctimas y sus familiares, y
- Establecer la verdad de los hechos.⁷

Todas estas obligaciones son complementarias e interdependientes. La obligación de investigar las violaciones de derechos humanos, es tan importante como el reconocimiento mismo de los derechos humanos. No investigar o llevar a cabo investigaciones que no sean eficaces, exhaustivas e imparciales, no sólo perpetúa la violación sino que fomenta la impunidad.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —en adelante la Corte IDH o la Corte— ha señalado que la obligación de investigar hechos violatorios de los derechos humanos de las personas debe cumplirse con seriedad⁸ por parte del Estado y asumiéndola como un deber jurídico propio,⁹ de lo contrario “*Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción*”.¹⁰

Para cumplir la obligación de investigar y sancionar a los responsables es indispensable remover todos los obstáculos, *de facto* y *de jure*, que mantengan la impunidad, utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita la investigación y los procedimientos respectivos, y en los casos en que aplique, otorgar las garantías de seguridad adecuadas a los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la vida, investigadores, testigos, defensores de derechos humanos, empleados judiciales, fiscales y otros operadores de justicia.¹¹

V.1.1. Derecho a una investigación efectiva y oportuna.

El artículo 17 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “*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** [...]*”, por su parte el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala el derecho a toda persona a “*a ser oída [...] por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley [...]*”, en tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.1 precisa que “*Toda persona tiene derecho a ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable* . Los ordenamientos en cita reconocen el derecho que toda persona tiene a acceder a la justicia de una **manera pronta, expedita** e imparcial.

⁷ Comisión Internacional de Juristas, *op. cit.*, página 43.

⁸ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párrafo 212.

⁹ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafo 144.

¹⁰ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez, *supra* nota 4, párrafo 176.

¹¹ Corte IDH. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 14, párrafo 268.

En concordancia con lo anterior, toda persona que considere que sus bienes o derechos fueron violentados de manera ilegal por algún particular y dicha conducta sea considerada como un delito, tiene derecho a que esos hechos sean investigados y, posteriormente, perseguidos ante los jueces y tribunales con la finalidad de que previo procedimiento en el que se respete el debido proceso y las garantías judiciales se sancione a los responsables y se les condene a la reparación del daño.

Sobre esto último, vale la pena mencionar que el derecho al debido proceso de las personas víctimas y ofendidas del delito comprende el cumplimiento de la obligación constitucional del Ministerio Público de investigar y perseguir los delitos¹² y el respeto de sus garantías judiciales,¹³ como recibir asesoría jurídica, coadyuvar en la indagatoria y el derecho a que se repare el daño, entre otras.

En relación con la obligación de investigar la Corte IDH ha manifestado que esas investigaciones *“que deben emprender los Estados deben ser realizadas con la **debida diligencia**, puesto que debe ser efectiva. Esto implica que el órgano que investiga debe llevar a cabo, dentro de un **plazo razonable**, todas aquellas diligencias que sean necesarias con el fin de intentar obtener un resultado”*,¹⁴ Para ello se deben utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo dichas actuaciones dentro de un plazo razonable.¹⁵

Lo anterior significa que el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa,¹⁶ 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.¹⁷

Es claro entonces que la obligación de investigar no puede ser ejecutada de cualquier manera y, por ello, debe atender a los estándares establecidos por las normas y la jurisprudencia internacionales. En resumen, algunos de los estándares internacionales más importantes que se deben tener en cuenta a la hora de investigar violaciones de derechos humanos son los siguientes:¹⁸

- La obligación de investigar es irrenunciable, de medio, debe ser cumplida de buena fe y con la **debida diligencia**.
- Las investigaciones deben ser iniciadas *ex officio*, prontas y realizadas dentro de un **plazo razonable**.
- Las investigaciones deben ser exhaustivas; esto es, deben ser orientadas al establecimiento de los hechos y circunstancias en que se cometieron las violaciones de derechos humanos; a la identificación y responsabilidad de las personas implicadas (autores, partícipes, cadena de mando, encubridores) en las violaciones de derechos humanos, y a la determinación de la responsabilidad.

¹² Artículo 21 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Artículo 20 apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Cfr. Caso Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 1, párrafo 65.

¹⁵ Corte IDH. Caso Gómez Palomino vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C No. 136, párr. 80; Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, párrafo 156.

¹⁶ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párrafo 289.

¹⁷ Cfr. Caso Masacre de Pueblo Bello, *supra* nota 11.

¹⁸ La compilación completa de los estándares internacionales se puede ver en: Comisión Internacional de Juristas, Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos, *op. cit.*, párrafo 53.

- Las investigaciones deben ser independientes, por lo que debe existir independencia entre los investigados y los investigadores, de ahí que no deba existir una relación jerárquica o de subordinación entre unos y otros.
- Las investigaciones deben ser imparciales y efectivas. Esto último supone, entre otras cosas, que deben ser orientadas al procesamiento y juzgamiento de los responsables de las violaciones, igualmente, que deben estar orientadas a contribuir a la realización de los derechos de las víctimas a la reparación y a la verdad.
- Las investigaciones deben **ser prontas** y realizadas dentro de un **plazo razonable**.
- En el curso de las investigaciones se deben garantizar y preservar los derechos de las víctimas y familiares, sobre todo el derecho a presentar quejas, intervenir en ellas y ser informados de los avances y resultados de las mismas.

En este sentido, la obligación estatal de investigar diligentemente es también un derecho para las víctimas del delito. Si una investigación penal no cumple con estos estándares, no sólo se configura una violación al debido proceso sino también al derecho de acceso a la justicia, a la verdad sobre los hechos y a una adecuada reparación del daño.

En el plano internacional, el derecho a una pronta y expedita administración de justicia se encuentra reconocido en diversas disposiciones, entre las que se encuentran la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso del Poder*,¹⁹ misma que dispone que se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas, evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas.²⁰

Asimismo, las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*²¹ establecen, en el párrafo 12 del apartado "Función de los Fiscales en el Procedimiento Penal", que:

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.

La pronta acción de la justicia forma parte del derecho humano al debido proceso, reconocido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece entre sus garantías mínimas, el derecho a la determinación de los procedimientos judiciales, incluidas las investigaciones de carácter penal, dentro de un plazo razonable.

Así, para la Corte IDH "el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino que éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de la presunta víctima o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables".²² En ese sentido ha señalado que "una demora prolongada [...] constituye en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales".²³ En concreto, la Corte ha manifestado que:

¹⁹ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/34 el 29 de noviembre de 1985.

²⁰ Literal e) del Principio 6.

²¹ Proclamadas el 7 de septiembre de 1990 en el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

²² Cfr. Caso Hermanas Serrano, *supra* nota 1, párrafo 66.

²³ Cfr. Caso Hermanas Serrano, *supra* nota 1, párrafo 69.



[L]a falta de respuesta estatal es un elemento determinante al valorar si se ha dado un incumplimiento del contenido de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, pues tiene relación directa con el principio de efectividad que debe irradiar el desarrollo de tales investigaciones. De tal forma el Estado al recibir una denuncia penal, debe realizar una investigación seria e imparcial, pero también debe brindar en un plazo razonable una resolución que resuelva el fondo de las circunstancias que le fueron planteadas.²⁴

Así pues, el deber de diligencia implica que la investigación se realice dentro de un plazo razonable. El plazo razonable por sí mismo implica impedir dilaciones indebidas que se traduzcan en un retraso injustificado o incluso en denegación de justicia en perjuicio de las personas involucradas en la investigación o juicio. En este sentido, la Corte ha sostenido en su jurisprudencia que:

En relación con la razonabilidad del plazo, este Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los responsables. La Corte ha establecido que es preciso tomar en cuenta cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado, c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.²⁵

A nivel interno, de conformidad con los artículos 21 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos, es decir, el deber de investigar efectiva y oportunamente.

La facultad investigadora del Ministerio Público denominada fase de averiguación previa comienza a partir de que tiene conocimiento de un hecho delictivo, mediante una denuncia o querrela de hechos, por lo que debe practicar todas las diligencias necesarias a fin de determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal; de ahí que deba realizar todas las acciones encaminadas a acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona inculpada.

La fase de la averiguación finaliza mediante el ejercicio de la acción penal con la consignación ante un Juez, la determinación de no ejercicio de aquélla, o bien, la resolución de la reserva, caso este último en que únicamente, y después de determinado tiempo, puede suspenderse la averiguación previa.

Por otra parte, al Ministerio Público también le incumbe la persecución de los delitos ante los Tribunales, de ahí que le corresponda solicitar las órdenes de aprehensión, presentación o comparecencia contra las personas inculpadas; buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Ahora bien, en cuanto hace a la administración de justicia de conformidad con el artículo 17 de la Constitución, le corresponde a los Tribunales que estén expeditos impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y de manera gratuita.

²⁴ Corte IDH, Caso García Prieto y otros Vs El Salvador, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 168, párrafo 115.

²⁵ Corte IDH, Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párrafo 112.



En esta tesitura, es posible afirmar que el sistema penal mexicano se integra por dos componentes: a) el relativo a la Procuración de Justicia entendida en sus fases investigadora y persecutora de los delitos, que corre a cargo de la institución de Ministerio Público, que en el caso del Distrito Federal se encuentra representada por la o el Procurador General de Justicia²⁶ y, b) el relativo a la Administración de Justicia, que en nuestro caso es competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal²⁷, particularmente a través de los Jueces Penales de Delitos No Graves, Jueces de lo Penal y Salas en Materia Penal, además de los relativos a justicia para adolescentes.

En el Distrito Federal la institución del Ministerio Público de conformidad con el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, tiene la obligación de investigar los delitos del orden común, las conductas tipificadas como delitos en las leyes penales atribuidas a las personas adolescentes, así como los del fuero federal respecto de los cuales exista petición de colaboración o competencia concurrente, en los términos de la normatividad aplicable.

La Representación Social en el ejercicio de su función investigadora a través de la cual determina derechos, de manera pronta, expedita e imparcial debe considerar tanto los elementos que permitan acreditar el delito y la participación de la persona imputada en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar su responsabilidad penal, a efecto de determinar las acciones que debe ejercitar en el caso en particular.

En este sentido, el Ministerio Público tiene que realizar una adecuada planeación de las diligencias cuya práctica sea necesaria para la seria y efectiva investigación de las indagatorias que tiene a su cargo, así como adoptar las medidas oportunas para cerciorarse de que esas diligencias sean las idóneas y pertinentes para la investigación con el propósito de lograr una pronta, expedita y debida procuración de justicia, ya que de lo contrario se obstaculizarían los derechos de las personas víctimas y ofendidas del delito.

El Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público,²⁸ en la fracción XI, del artículo 10, impone la obligación de la autoridad ministerial de "programar la investigación a seguir con el secretario y los agentes de la Policía Judicial y, en su caso, con los peritos, puntualizando y calendarizando las diligencias ministeriales, policiales y periciales necesarias y absteniéndose de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria".

En relación con el plazo en que se debe determinar una investigación de carácter penal, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que:

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122, BASE QUINTA, inciso D y artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento ... el Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ... y Judicial de carácter local ... Son autoridades locales del Distrito Federal, ... el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ... ejerce[rá] la función judicial del fuero común del Distrito Federal" y Artículo 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal "La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento".

²⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1999 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de julio de 1999.

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 [...] 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.²⁹

En el Distrito Federal, atendiendo lo dispuesto en el artículo 31 fracción VII del Acuerdo A/003/99 la Procuraduría ha fijado un plazo de integración y determinación de las averiguaciones previas de 60 días, el cual puede ampliarse en circunstancias excepcionales debidamente acreditadas.

Por lo anteriormente expuesto, la CDHDF observa que la PGJDF atendiendo la complejidad de los asuntos, la actividad procesal de las personas interesadas, las conductas de los servidores públicos, y la afectación generada en la situación jurídica de las personas involucradas en las investigaciones, tiene la obligación de integrar y documentar los expedientes de averiguación previa en un periodo máximo de 60 días, salvo circunstancias excepcionales formalmente acreditadas, las cuales atendiendo el principio de legalidad deberá motivar y fundar debidamente.

En el caso materia de esta Recomendación, quedó probado que la agraviada Blanca Esthela Azoños de León, el 28 de noviembre de 2008, cuando viajaba a bordo de un vehículo de transporte público de pasajeros —conocido comúnmente como *microbús*— sufrió un accidente de tránsito derivado del cual se le ocasionó fractura en cadera y pierna izquierda.³⁰

En esa misma fecha, el conductor del vehículo fue puesto a disposición del agente del Ministerio Público de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1, donde se inició el expediente de averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1, en el que la persona agraviada ostenta el carácter de víctima del delito.³¹

De la evidencia recabada por este Organismo, se advierte que la autoridad ministerial apoyó su investigación sustancialmente en las declaraciones de la víctima del delito, de las personas que ha relacionado en calidad de probables responsables —propietario y conductor del vehículo—, de testigos y en dictámenes periciales en materia de mecánica y tránsito terrestre.³²

²⁹ PJF. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* X, julio de 1999, página: 884, Tesis: VIII.1o.32 A, Tesis Aislada, Materia: Administrativa.

³⁰ Véase evidencias IV.3, IV.16.2, IV.16.32.1, IV.16.32.2 del IV. Anexo.

³¹ Véase evidencias IV.16.1, IV.16.2, IV.16.8, IV.16.32 del IV. Anexo.

³² Véase evidencias de la IV.16.1 a IV.16.89 del IV. Anexo.

El 22 de julio de 2009, con base en esos medios probatorios se acordó ejercitar acción penal contra el conductor del vehículo, por lo que el expediente de averiguación previa se radicó en el Juzgado Sexto de Paz Penal del Distrito Federal ahora Juzgado Sexto Penal de Delitos No graves del Distrito Federal, bajo el número de causa 118/09. Sin embargo, mediante auto de fecha 20 de agosto de 2009, la autoridad judicial negó el libramiento de la orden de presentación.³³

Así también, se tiene por probado que la Representación Social en cuatro ocasiones posteriores —1 de marzo y 1 de diciembre de 2010, 15 de julio de 2011 y 3 de enero de 2012— nuevamente ejercitó acción penal contra el conductor del vehículo y en una de ellas en contra de su propietario. No obstante, los mandamientos judiciales requeridos en todas las ocasiones también fueron negados, incluso en una de las negativas fue apelada por el agente del Ministerio Público y confirmada por la Sexta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia, en el expediente de apelación toca U-642/2010.³⁴

En este sentido, del análisis de las determinaciones judiciales se advierte que el Juez negó las órdenes de presentación en razón de que: a) Los elementos de prueba que apartó el Ministerio Público no fueron idóneos para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad; b) el Ministerio Público practicó una serie de diligencias que en relación con los hechos que se investigaron fueron deficientes y, c) el Ministerio Público fue omiso en investigar la existencia de otros hechos y de otras personas relacionadas en éstos.

Cabe señalar que el Juez y, en su oportunidad el Tribunal de Alzada, en sus determinaciones fueron precisos en argumentar a la PGJDF los motivos por los que a su juicio la investigación ministerial estaba mal encausada. De igual forma, de una lectura cuidadosa de esas decisiones se advierte que los órganos judiciales igualmente establecieron la posibilidad de rencausar la investigación para obtener los resultados deseados. No obstante, el Ministerio Público se avocó a la realización de diligencias encaminadas en la misma línea de averiguación.

Lo anterior, a pesar de que el expediente fue asignado a distintos agentes del Ministerio Público de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1, los cuales, como ya se mencionó, no realizaron las acciones necesarias para corregir o subsanar las omisiones e irregularidades.³⁵

La CDHDF observa que la autoridad ministerial no efectuó un adecuado análisis de las resoluciones emitidas por esa autoridad, o bien, del Tribunal de Alzada que, en su momento, conoció del asunto, ya que de haber sido así no hubiera dirigido y continuado la investigación de los hechos bajo los mismos supuestos que para el Juez no eran procedentes. Pero además, la Representación Social, como se prueba más adelante no estableció nuevas hipótesis de investigación.

Por lo anterior, se tiene probado que la PGJDF no efectuó una debida integración del expediente de averiguación previa, ya que si bien se practicaron una serie de diligencias, éstas no fueron idóneas y pertinentes para una investigación seria y efectiva de los hechos en los que la agraviada Blanca Esthela Azoños de León resultó lesionada —como se verá más adelante—, aunado a que se demostró una notoria y prolongada omisión repercutiendo para que la investigación no fuera integral y completa.

³³ Véase evidencias IV.16.42, IV.16.43 del IV. Anexo.

³⁴ Véase evidencias IV.16.48, IV.16.49, IV.16.50, IV.16.63, IV.16.64, IV.16.83, IV.16.84, IV.16.85, IV.16.86 del IV. Anexo.

³⁵ Véase evidencias IV.5, IV.16.57, IV.16.59 del IV. Anexo.

La investigación ministerial relacionada con el presente caso se identificó por una completa ausencia de planeación y deficiencias técnico jurídicas que sólo generaron resultados infructuosos, lo cual se tradujo en violaciones al deber de debida diligencia y, consecuentemente, en el incumplimiento de la función de procuración de justicia.

El principio de legalidad de la función pública, que gobierna la actuación de las y los servidores públicos del Ministerio Público, obliga a que su labor en el ejercicio de sus cargos se realice con fundamentos normativos definidos en la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y las leyes. De tal modo, que los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto los elementos que permitan acreditar el delito y la participación de la persona imputada en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar su responsabilidad penal.³⁶

A criterio de la Comisión, la PGJDF para velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, en conjunto con sus auxiliares —Policía de Investigación y Servicios Periciales—, constituyen una institución técnica profesional que cuenta orgánica y materialmente con todo un andamiaje que le permite programar las investigaciones a seguir, puntualizando y calendarizando las diligencias ministeriales, policiales y periciales necesarias a fin de obtener eficacia en la indagatoria.

Evidentemente, en el caso materia de la Recomendación esas previsiones no fueron tomadas por la Procuraduría, lo que creó un contexto de meras formalidades ministeriales condenadas al fracaso por tratarse de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes, las cuales se prologaron en el tiempo en perjuicio de la señora Azoños de León, quien no tuvo acceso real a la justicia y con ello a una efectiva y justa reparación del daño, ya que ante el desgaste físico y emocional ocasionado por la Procuraduría se vio en la necesidad de otorgar el perdón, con lo que infaliblemente se extinguió la acción penal.

Ahora bien, del análisis que se realizó de las constancias que obran en el expediente de averiguación previa y de la información remitida por la DGDHPGJDF, se desprende que del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2008 la indagatoria estuvo a cargo de personal ministerial adscrito a las Unidades 1 y 2 con Detenido de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1.³⁷

Durante ese lapso se practicaron las diligencias siguientes, declaración de una de las víctimas,³⁸ del conductor del vehículo en calidad de probable responsable, la inspección ministerial en el lugar de los hechos, solicitud e intervención de peritos en materia de tránsito terrestre, mecánica y fotografía.³⁹

El 11 de diciembre de 2008, por acuerdo ministerial la averiguación previa se radicó en la unidad de investigación 4 Sin Detenido de la misma Coordinación.⁴⁰ Durante ese mes —diciembre de 2008— únicamente se agregó la averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1⁴¹ que se inició en la

³⁶ Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párrafo 165.

³⁷ Véase evidencias IV.16.1, IV.16.7, IV.16.13, IV.16.15, IV.16.18, IV.16.20 a IV.16.23, IV.16.25, IV.16.27, IV.16.29 del IV. Anexo.

³⁸ En el hecho de tránsito, además de la señora Blanca Esthela Azoños de León, también resultaron lesionadas otras dos personas.

³⁹ Véase evidencias IV.16.1 a IV.16.30 del IV. Anexo.

⁴⁰ Véase evidencia IV.16.31 del IV. Anexo.

⁴¹ El agente del Ministerio Público solicitó el inicio de esta averiguación previa, ya que la agraviada Blanca Esthela Azoños de León fue trasladada el día de los hechos para su atención médica al Hospital Regional 1° de Octubre del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los

Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia GAM-3, la cual vale señalar que fue solicitada por personal ministerial de las Unidad 2 con Detenido; y se requirió la intervención de peritos en materia de medicina forense para la clasificación de las lesiones de la agraviada Blanca Esthela Azoños de León, diligencia que resultaba innecesaria, ya que en la averiguación previa relacionada existía un certificado médico con la clasificación provisional de esas lesiones.⁴²

La Comisión, constató que entre el mes de enero de 2009 y el 2 de julio de ese mismo año, —fecha en que por primera vez se ejercitó acción penal—, el agente del Ministerio Público esencialmente practicó las diligencias que a continuación se detallan:

2009	Diligencias practicadas ⁴³
Enero	- Recepción de informe de peritos en materia de medicina forense, en el que se indicó que no era posible realizar una nueva clasificación de lesiones de la denunciante, ya que tras la clasificación provisional realizada previamente no existían nuevos elementos que pudieran modificar esa clasificación. - Recepción de promoción suscrita por la señora Azoños de León. - Ocho solicitudes de información a la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (SETRAVI), los cuales no fueron atendidas.
Febrero	Envío de tres oficios citatorios.
Marzo	Solicitud de intervención de la Policía de Investigación para la localización de las personas citadas, ya que no habían comparecido.
Abril	No se practicó diligencias.
Mayo	Comparecencia y declaración de la agraviada Blanca Esthela Azoños de León, quien no había sido citada por la autoridad ministerial, sino que se presentó de <i>motu proprio</i>.
Junio	Comparecencia de las personas citadas en febrero, es decir, cuatro meses después de haberse ordenado esa diligencia.
Julio	- Recepción de informe de peritos en materia de tránsito terrestre. - Comparecencia de la agraviada, quien en esa ocasión tampoco había sido citada por el Ministerio Público. 22 de julio de 2009. PRIMER ejercicio de la acción penal contra el conductor del vehículo.
Agosto	20 de agosto de 2009. El Juez niega por primera ocasión la orden de presentación, en razón de que no existía elemento objetivo que acreditara que la conducta era atribuible al conductor.

El periodo comprendido entre el mes de septiembre de 2009 hasta diciembre de ese año —posterior a la primera negativa de la orden de presentación—, se caracteriza por la ausencia total de diligencias, pues hasta el mes de diciembre de ese año únicamente se solicitó e intervinieron peritos en materia de mecánica.

2010	Diligencias practicadas ⁴⁴
Enero	No se practicaron diligencias.
Febrero	No se practicaron diligencias.
Marzo	1 de marzo de 2010. SEGUNDO ejercicio de la acción penal contra el conductor del vehículo. 24 de marzo de 2010. El Juez niega por segunda ocasión la orden de presentación, ya que el Ministerio Público no acreditó que el conductor incurrió en violación al deber de cuidado que objetivamente le era necesario observar en la producción del hecho. 25 de marzo de 2010. El agente del Ministerio Público apeló la negativa.
Abril	Trámite del recurso de apelación.
Mayo	24 de mayo de 2010. La Sala confirma la negativa de libramiento de la orden de presentación.

Trabajadores del Estado, que se ubica en la demarcación territorial que le corresponde atender a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia GAM-3 (Véase evidencias IV.16.32.1 del IV. Anexo).

⁴² Véase evidencias IV.16.31 a IV.16.32 del IV. Anexo.

⁴³ Véase evidencias IV.16.34 a IV.16.47 del IV. Anexo.

⁴⁴ Véase evidencias IV.16.48 a IV.16.64 del IV. Anexo.

Junio	• Citatorio al propietario del vehículo. • Solicitud de intervención de peritos en materia de tránsito terrestre y fotografía para inspección ministerial.
Julio	• Desahogo de la diligencia de inspección ministerial. • Recepción de informe en materia de tránsito terrestre (se apuntó que no fue posible intervenir en la diligencia del mes anterior) y se solicitó su intervención para ampliar su dictamen. • Recepción de dictamen en materia de fotografía.
Agosto	• Recepción de ampliación de dictamen en materia de tránsito terrestre.
Septiembre	• Acuerdo mediante el cual se determinó la remisión de la averiguación previa a la Unidad de Investigación.
Octubre	• Acuerdo de radicación en la Unidad de Investigación • Solicitud e intervención de peritos en materia de medicina forense para realización de mecánica de lesiones de la agraviada Blanca Esthela Azoños de León.
Noviembre	• Recepción de ampliación del dictamen en medicina forense relativo a la mecánica de lesiones.
Diciembre	• 1 de diciembre de 2010. TERCER ejercicio de la acción penal contra el conductor del vehículo. • 23 de diciembre de 2010. El juez negó por tercera ocasión el libramiento de la orden de presentación, no se acreditó que las lesiones de la agraviada fueron consecuencia directa de un obrar negligente u omiso del conductor.

Durante el año de 2011, el agente del Ministerio Público realizó las diligencias siguientes:

2011	Diligencias practicadas ⁴⁵
Enero	• En dos ocasiones se citó al propietario del vehículo y a las personas que laboran en el taller mecánico en que se daba mantenimiento del vehículo.
Febrero	• Solicitud de intervención a Policía de Investigación, a efecto de que presentaran al propietario del vehículo y trabajadores del taller mecánico, en razón de que no atendieron las dos citaciones.
Marzo	• Comparecencia del propietario del vehículo • Ampliación de inspección ministerial.
Abril	• Citatorio a la agraviada Blanca Esthela Azoños de León. • Recordatorio a la SETRAVI de la solicitud formulada en enero de 2009.
Mayo	• Comparecencia de la agraviada Blanca Esthela Azoños de León. • En dos ocasiones se citó al conductor del vehículo en calidad de probable responsable. • Recordatorio a la SETRAVI en relación a la solicitud formulada en enero de 2009.
Junio	• Citatorio al conductor del vehículo en calidad de probable responsable, ya que no había atendido las citaciones anteriores. • Solicitud de intervención de Policía de Investigación para la localización y presentación del conductor del vehículo, en calidad de probable responsable, ya que no atendió las citaciones anteriores.
Julio	• Recepción de informe de la SETRAVI. • Recepción de informe complementario de la SETRAVI. • Informe de la Policía de Investigación en el que se indicó que no fue posible localizar al probable responsable. • 15 de julio de 2011. CUARTO ejercicio de la acción penal contra el conductor del vehículo y su propietario. • 11 de agosto de 2011. El Juez negó por cuarta ocasión la orden de presentación contra el conductor del vehículo y la orden de aprehensión contra el propietario, toda vez que el agente del Ministerio Público no sustentó debidamente el elemento subjetivo relativo a la culpa de los probables responsables.

Particularmente, en la copia certificada de la averiguación previa enviada a este Organismo no se encuentran agregadas las páginas 169 a 195 del *Sistema de Averiguaciones Previas SAP*,⁴⁶ pero sí

⁴⁵ Véase evidencias IV.16.65 a IV.16.84 del IV. Anexo.

⁴⁶ El Acuerdo A/001/2006 DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL POR EL QUE SE ESTABLECE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE AVERIGUACIONES PREVIAS (S.A.P.) PARA EL REGISTRO DE LAS ACTUACIONES QUE SE LLEVAN A



diversas documentales relacionadas con la partida 118/09, correspondientes a los meses de agosto y noviembre de 2011, así como enero de 2012. En este sentido, la autoridad ministerial no acreditó a la Comisión la realización de diligencias practicadas durante el segundo semestre de 2011 y enero de 2012.⁴⁷

El 3 de enero de 2012, por QUINTA ocasión se propuso el ejercicio de la acción penal contra el conductor del vehículo y mediante auto de fecha 20 de enero de ese año el Juez nuevamente negó la orden de presentación, ya que los medios de prueba recabados por el agente del Ministerio Público no fueron idóneos para acreditar la conducta que se le atribuyó al probable responsable.⁴⁸

Así también, de la evidencia recabada se desprende que en los meses de febrero y marzo del 2012, la Representación Social recibió dos oficios suscritos por la agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado Sexto Penal de Delitos No Graves y envió oficio citatorio a la peticionaria. La autoridad ministerial asentó constancia en la que señaló que *"toda vez que de las constancias remitidas por la C. agente del Ministerio Público adscrita al Juzgado Tercero (sic) Penal de Delitos No Graves, se encuentran incompletas, ya que no contienen las diligencias practicadas a partir del 17 de noviembre de 2011, asimismo tampoco copia de los dictámenes en materia de mecánica y tránsito terrestre, se gira oficio a la licenciada María del Rosario Sánchez Cruz para que se recaben las constancias faltantes"*.⁴⁹

En otras ocasiones, este Organismo ha dejado en claro que la omisión y alteración a los principios que rigen el procedimiento, como lo puede ser la falta de acuerdos, certificaciones, razones de diligencias practicadas,⁵⁰ o como en el caso que nos ocupa la falta de integralidad física de los expedientes de averiguación previa, atenta contra el derecho a la defensa material o técnica de las personas probables responsables, pero al igual los derechos de las personas ofendidas o víctimas del delito, pues es evidente que representa un obstáculo material para el análisis completo y exhaustivo de la indagatoria.

La Comisión del análisis y valoración de la evidencia, puede afirmar que durante el primer mes de iniciado y radicado el expediente de averiguación previa se practicaron las diligencias sustanciales para la investigación, ya que como se advierte, las posteriores a las cinco consignaciones han sido para tratar corregir, perfeccionar o ampliar las existentes; como las inspecciones ministeriales y las ampliaciones de dictámenes en materia de tránsito terrestre.

El Ministerio Público fue omiso en allegarse de manera rápida de los elementos de prueba tan elementales y básicos para el tipo de hechos que se investigan, como es el caso del dictamen de mecánica de lesiones de la agraviada, que se realizó veintitrés meses después de iniciada la indagatoria; o bien, la tibieza para hacer valer sus determinaciones, pues la SETRAVI tardó más dieciocho meses para remitir la información solicitada.⁵¹

CABO EN LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de marzo de 2006, en su artículo Segundo dispone, "El S.A.P. es un sistema informático que tiene como objetivos controlar, automatizar, dar seguimiento y actualizar permanentemente y en todas sus fases el procedimiento de integración de la averiguación previa definido por la dinámica operativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como alimentar su banco de datos, con los fines de producir la información estadística que norme la investigación analítica y de campo del Ministerio Público y tener elementos para la toma de decisiones".

⁴⁷ Véase evidencias IV.16, IV.16.84 a IV.16.89 del IV. Anexo.

⁴⁸ Véase evidencias IV.16.85, IV.16.86 del IV. Anexo.

⁴⁹ Véase evidencias IV.16.87 a IV.16.89 del IV. Anexo.

⁵⁰ CDHDF. Recomendación 3/2012, apartado V.1.2. derecho a la defensa adecuada.

⁵¹ Véase evidencias IV.16.4, IV.16.60, IV.16.61, IV.16.79, IV.16.81 del IV. Anexo.

No se adoptaron las medidas necesarias para asegurar la comparecencia de las personas citadas y evitar retraso en la indagatoria, por ejemplo, en el año 2011 el agente del Ministerio Público espero más de dos meses para que compareciera el propietario del vehículo sin obtener éxito.⁵²

La falta de profesionalismo y seriedad produjo que al menos en cuatro ocasiones se solicitara la intervención de peritos en materia de tránsito terrestre con el objeto de ampliar o aclarar los dictámenes, lo que lleva a la convicción de que el agente del Ministerio Público no asumió un actuar técnico y eficaz al formular los motivos de su intervención, lo que además se traduce en un desgaste innecesario de los recursos humanos y materiales de la Procuraduría.⁵³

La investigación se caracteriza por largos plazos de inactividad ministerial o en los que se realizaron diligencias innecesarias como solicitar la intervención de peritos en materia de medicina forense para la clasificación de las lesiones de la peticionaria Blanca Esthela Azoños de León, cuando ya existía un certificado médico con la clasificación provisional de esas lesiones.⁵⁴

En este contexto, la Comisión procede a evaluar los cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo en la integración y determinación de la averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1, en los términos siguientes:

En cuanto al primer elemento, la Comisión considera evidente que la investigación iniciada por las lesiones de la señora Blanca Esthela Azoños de León no presentaba características de complejidad. Se trata de una víctima de un hecho de tránsito terrestre claramente identificada, donde desde el inicio de la investigación se puso a disposición de la autoridad a una de las personas señalada como probable responsable, así como el objeto del delito —vehículo—. En lo que se refiere al segundo elemento, no se demostró que la agraviada haya realizado acciones tendientes a paralizar las investigaciones. Todo lo contrario, quedó establecido que de *motu proprio* acudió ante la Representación Social y compareció todas las veces que fue requerida, incluso apoyándose de otras instancias de la propia PGJDF, como la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad a través de la figura del abogado victimal.⁵⁵

Como se desprende del acervo probatorio, respecto al tercer elemento, la ineffectividad de la investigación es únicamente atribuible a la conducta de las autoridades encargadas de dirigirla, quienes, en primer lugar, la mantuvieron inactiva por largos periodos y, una vez reactivada, no adoptaron las medidas efectivas para su integración; y, en segundo lugar, las pocas acciones que tomaron no fueron diligentes y oportunas retardando injustificadamente su integración, entre cada ejercicio de la acción penal transcurrieron en promedio 6.6 meses. En particular, este Organismo observa que la participación de los distintos servidores públicos de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1, durante la investigación, fue a todas luces deficiente. Al respecto, el Juez Sexto de lo Penal de Delitos No Graves, en su quinto auto de negación de la orden de presentación estableció que:

“[El Ministerio Público] no realizó una debida integración de la averiguación previa, abdicando su función en diversos especialistas, sin que además, a los mismos les hiciera una petición concreta, encaminada a allegarse de elementos que le permitieran acreditar el tipo penal de estudio, esto es así, pues la investigación del Ministerio Público en relación con los hechos fue

⁵² Véase evidencias IV.16.66 a IV.16.69 del IV. Anexo.

⁵³ Véase evidencias IV.16.3, IV.16.40, IV.16.53, IV.16.54, IV.16.56, IV.16.58 del IV. Anexo.

⁵⁴ Véase evidencias IV.16.33, IV.16.34 del IV. Anexo.

⁵⁵ Véase evidencias IV.2, IV.9, IV.15, IV.16.35, IV.16.38, IV.16.41, IV.16.75, IV.17, IV.19, IV.20 del IV. Anexo.



deficientes, dado que al haber tomado conocimiento de los hechos, no indagó a fin de cerciorarse del dicho del activo”⁵⁶ (El subrayado es propio).

En cuanto al cuarto elemento, la Corte ha dicho que para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Así, el Tribunal ha establecido que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.⁵⁷ En el presente caso la Comisión considera que el lapso que transcurrió de más de cuarenta meses afectó los derechos de la señora Azoños de León en su calidad de víctima, ya que por el tiempo acontecido y ante el desamparo y negligencia de la autoridad, la agraviada convencida de que *nuestras autoridades están corrompidas* y que la investigación nunca prosperaría se vio comprometida a otorgar el perdón.⁵⁸

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión concluye que el lapso de cuarenta meses que demoró la Procuraduría sólo en la fase de investigación no puede considerarse razonable para que se realizaran las correspondientes diligencias investigativas, aunado a que evidentemente sobrepasó excesivamente el plazo de 60 días que la propia Procuraduría a fijado para la integración y determinación de la investigación, lo cual constituye una flagrante denegación de justicia en perjuicio de la persona agraviada.

De lo expuesto, la CDHDF estima que la investigación penal no garantizó un verdadero acceso a la justicia de la señora Blanca Esthela Azoños de León, lo que constituye una violación de su derecho a una investigación penal efectiva y oportuna, en términos de los artículos 17 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V.1.2. Derecho a un recurso efectivo.

El derecho a un recurso efectivo hace parte del conjunto de derechos que integran el debido proceso y por lo mismo está reconocido en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, así como en el ordenamiento jurídico interno mexicano. Este derecho garantiza, ante todo, el derecho de toda persona de reivindicar sus derechos ante un órgano competente, independiente e imparcial, con el fin de obtener un reconocimiento de la violación, la cesación de una violación —en el supuesto de que está continué—, además, de ser el medio para obtener una reparación.⁵⁹ Sobre esto último, vale la pena recordar que toda violación de un derecho humano genera al Estado la obligación de proveer y garantizar un recurso efectivo.

La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas ha considerado que la posibilidad para una persona lesionada en sus derechos de acudir a un proceso jurisdiccional para hacer valer los mismos, “es la

⁵⁶ Véase evidencia IV.16.86 del IV. Anexo.

⁵⁷ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párrafo 155.

⁵⁸ Véase evidencias IV.19, IV.22 del IV. Anexo.

⁵⁹ Comisión Internacional de Juristas, Manual de Observación de Procesos Penales Guía para Profesionales No.5, CIJ, Ginebra, 2009, página 194.

*expresión de un principio general de derecho que tiene su fundamento en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados”.*⁶⁰

En concordancia con lo anterior, los artículos 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en general, señalan que toda persona cuyos derechos hayan sido violados, tienen una serie de derechos subjetivos que se traducen en obligaciones positivas del Estado consistentes en: a) la obligación de asegurar que existan un recurso sencillo y que sea efectivo para reclamar esas violaciones, b) la autoridad competente tiene la obligación de resolver todo recurso interpuesto y, c) todas las demás autoridades tienen la obligación de cumplir dichas resoluciones.

En relación con este derecho, la Corte IDH ha establecido una serie de criterios que deben valorarse cuando se garantice el contenido del derecho a un recurso efectivo, siendo el principal de ellos, que **no basta la existencia formal de los recursos para que se entienda cumplido lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención, sino que estos deben ser adecuados y efectivos**.⁶¹ En el mismo sentido ha señalado que:

- *“La garantía allí consagrada [recurso efectivo] se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley”.*⁶²
- *“Para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”.*⁶³
- *“No basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos”.*⁶⁴
- *“Para que el Estado cumpla con [el derecho a un recurso efectivo] no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido”.*⁶⁵

⁶⁰ Decisión de 15 de mayo de 1986, Caso Johnston, No. 222/84, citado en *Guy Braibant, La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, Édition du Seuil, Paris, 2001, página 236*, en: Comisión Internacional de Juristas, Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos, *op.cit.*, página 55.

⁶¹ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez, *supra* nota 4, párrafo 63; Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrafo 66; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, párrafo 87.

⁶² Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrafo 89; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 111; Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de Noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrafo 52; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párrafo 23, entre otros.

⁶³ Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafo 102; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrafo 164; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, *supra* nota 39, párrafo 113; Garantías judiciales en estados de emergencia, ..., Opinión Consultiva OC-9/87, *supra* nota 39 párrafo 24, entre otros.

⁶⁴ Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, *supra* nota 39, párrafo 111; Caso Cantos, *supra* nota 39, párrafo 52; Caso Juan Humberto Sánchez, *supra* nota 9, párrafo 121, entre otros.



- "Los recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal".⁶⁵

Que los recursos sean adecuados significa que su función dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.⁶⁷

Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.⁶⁸

En un Estado democrático de derecho, son las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia las cuales deben respetar y garantizar el ejercicio de los recursos efectivos por parte de las personas, en los eventos en que éstas últimas los requieran.

A nivel interno, el artículo 17, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "*ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho*".

En el sistema jurídico mexicano, específicamente en materia penal, toda persona que haya sido víctima u ofendida por un hecho que se encuentre considerado como delito por la ley sustantiva, tiene derecho a denunciarlo a efecto de que se realice la investigación correspondiente, de ser el caso, se remita a los jueces para que previo proceso en el que se respete el debido proceso y garantías judiciales, se sancione a los eventuales responsables y se les condene a reparar el daño causado.

De conformidad con un análisis sistemático de los artículos 21 y 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos.

La facultad investigadora del Ministerio Público, denominada fase de averiguación previa, es a partir de que tiene conocimiento, mediante una denuncia o querrela de hechos que pueden constituir un delito, por lo que debe practicar todas las diligencias necesarias a fin de que pueda determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal; en consecuencia, lleva a cabo las investigaciones debidas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona inculpada. La fase de la averiguación previa comprende desde la denuncia o la querrela, hasta el ejercicio de la acción penal con la consignación ante un Juez, la determinación de no ejercicio de aquélla, o bien, la resolución de la reserva, caso este último en que únicamente, y después de determinado tiempo, puede suspenderse la averiguación previa.⁶⁹

⁶⁵ Corte IDH. Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párrafo 164

⁶⁶ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez *supra* nota 4 párrafo 90, Cfr. Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, *supra* nota 38, párrafo 90, y Cfr. Godínez Cruz *supra* nota 38, párrafo 92.

⁶⁷ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez, *supra* nota 4 párrafo 64.

⁶⁸ *Ibidem* párrafo 66.

⁶⁹ CDHDF. Recomendación 3/2012, página 13.

En estos términos, en el sistema jurídico mexicano el recurso adecuado para que las personas víctimas y ofendidas del delito puedan acceder a la justicia es mediante la denuncia penal que, como ya se analizó, debe tramitarse a través de la averiguación previa, cuya integración debe cumplir con los criterios o parámetros señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a efecto de lograr el resultado esperado, en decir, la garantía de los derechos al debido proceso, el acceso a la justicia y el derecho a obtener una reparación.

En el caso materia de esta Recomendación, quedó probado que la agraviada Blanca Esthela Azoños de León, el 28 de noviembre de 2008, cuando viajaba a bordo de un vehículo de transporte público de pasajeros —conocido comúnmente como *microbús*— sufrió un accidente de tránsito derivado del cual se le ocasionó fractura en cadera y pierna izquierda.

Para su atención médica fue trasladada al Hospital Regional 1° de Octubre del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. El 30 de noviembre de 2008, con motivo de la solicitud formulada por personal de la Unidad 2 con Detenido de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1, servidores públicos de la Coordinación Territorial GAM-3 acudieron al hospital y tomaron la declaración de la agraviada, quien en ese acto se querelló por el delito de lesiones cometidas en su agravio y en contra de quien resultara responsable⁷⁰.

La querella de la señora Azoños de León, mediante la averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1 se agregó para su investigación a la averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 tramitada en la Coordinación Territorial MH-1.⁷¹



Con motivo de esa investigación, la autoridad ministerial durante más de cuarenta meses ordenó la realización de acciones de investigación, con la finalidad de acreditar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad de determinadas personas; sin embargo, el Juez Sexto Penal de Delitos No Graves del Distrito Federal, en cinco ocasiones negó el libramiento de las órdenes de presentación y aprehensión solicitadas por la Representación Social, incluso una de esas resoluciones fue confirmada por el Tribunal de Alzada.

Derivado de lo anterior, la averiguación previa en la que la persona agraviada tiene el carácter de víctima del delito, si bien es cierto que se consignó ante la autoridad judicial también lo es que no se instauró el proceso penal correspondiente.

En el caso concreto, la Comisión tiene por acreditado que la señora Blanca Esthela Azoños de León, en ejercicio de sus derechos recurrió a la denuncia penal para la investigación de los hechos de los que fue víctima. La agraviada hizo uso del recurso que la legislación mexicana establece como idóneo para reclamar los hechos considerados como delito por el Código Penal para el Distrito Federal⁷² y exigir la reparación del daño causado. Tan es así, que el agente del Ministerio Público con motivo de su querella y por la detención, en su momento, del conductor del vehículo en calidad de probable responsable acordó iniciar una averiguación previa.

⁷⁰ Véase evidencia IV.16.32.2 del IV. Anexo.

⁷¹ Véase evidencia IV.16.32 del IV. Anexo.

⁷² "Artículo 130. Al que cause a otro un daño o alteración en su salud se le impondrán: ...".



No obstante, en el caso materia de esta Recomendación, también se tiene por probado que la Procuraduría no garantizó el derecho de la agraviada de acceso a la justicia, debido a la ausencia de una investigación seria, efectiva, diligente y oportuna, ya que de manera intermitente durante más de cuarenta meses se avocó a la realización de una serie de diligencias que no dieron el resultado esperado. La etapa de averiguación previa no fue eficaz para el establecimiento del proceso penal.

La autoridad judicial en sus distintas resoluciones dejó claro la ineficacia de la investigación que el agente del Ministerio Público emprendió, pero además en cada una de ellas generó observaciones que daban luz para obtener un resultado favorable en la indagatoria, lo cual tampoco fue atendido. El Juez en la última negativa de orden de presentación argumentó que *"los razonamientos vertidos por la Representación Social, quien ha llegado a tal conclusión basándose en los medios de prueba recabados a fin de integrar la indagatoria, los cuáles no han sido idóneos para acreditar la conducta que le atribuye al hoy activo del delito"*.⁷³

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, su Reglamento Interno y el *Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal*, entre otros instrumentos, norman la organización, funcionamiento, evaluación, grado de intervención y responsabilidad de los distintos cargos de agente del Ministerio Público y de su axilares —Policía de Investigación y Servicios Periciales— para atender de manera seria, efectiva, diligente y oportuna sus atribuciones de investigar los hechos considerados como delitos.

En este caso y ante la ineficacia de la averiguación previa, cobran relevancia no sólo las facultades investigadoras y para ejercitar acción penal de las y los servidores públicos de la Coordinación Territorial MH-1, sino también aquéllas de supervisión y vigilancia de la función investigadora que, en términos de dicha normatividad debieron ejercer tanto el Responsable de Agencia en la Coordinación Territorial, como el agente del Ministerio Público Supervisor de la Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal y el agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Penal del Distrito Federal.⁷⁴

De tal manera que, si bien es facultad del agente del Ministerio Público investigador proponer el ejercicio de la acción penal elaborando el pliego de consignación respectivo, también era obligación del Responsable de Agencia vigilar y supervisar el debido ejercicio de esa facultad, lo que se traduce en el estudio del acervo probatorio para sustentar la acusación como de la argumentación técnica jurídica utilizada para fundamentarla y motivarla.

El pliego de consignación, a su vez debió ser valorado tanto en cuestiones de forma como de fondo por un agente del Ministerio Público Supervisor adscrito a la Fiscalía de Procesos y, posteriormente, por el agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado quien al considerar que cumplía con los requisitos lo turnó al Juez para que en su caso obsequiara las ordenes solicitadas.

Las omisiones observadas en este caso adquieren una relevancia particular, puesto que no sólo son imputables a la actitud poco profesional y diligente del agente del Ministerio Público investigador y consignador, sino también a las instancias de vigilancia y supervisión de esta última labor, pues de haberse constituido como tales se hubieran generado los mecanismos técnico jurídicos para que se

⁷³ Véase evidencia IV.16.86 del IV, Anexo.

⁷⁴ Lo anterior, atendiendo la estructura orgánica y delegación de facultades y competencias que se establecen en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en su Reglamento.

practicaran las diligencias necesarias para la acreditación de los requisitos constitucional y legamente establecidos para el ejercicio de la acción penal como para la reparación del daño.

En consecuencia, el procedimiento de averiguación previa en que la agraviada ostenta el carácter de víctima del delito no fue efectivo para lograr la protección judicial y con ello la reparación del daño causado a su integridad persona.

Por todo lo anterior, la Comisión llega a la conclusión de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal violó el derecho al debido proceso, en particular a un recurso efectivo y al deber de investigar de manera diligente en agravio de la señora Blanca Esthela Azoños de León

V.2. Derecho de acceso a la justicia de las personas víctimas y ofendidas del delito.

Como ya lo analizó esta Comisión, los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de toda persona a acceder a los mecanismos mediante los cuales se tenga acceso a la justicia. Es decir, el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁷⁵

En estos términos, para que el derecho de acceso a la justicia, como un derecho fundamental, realmente se concrete en la esfera jurídica de las personas, es necesario que se manifieste en dos aspectos complementarios: uno formal y otro material. El aspecto formal del acceso a la justicia, se refiere a la obligación de las autoridades de dar respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a las solicitudes de los particulares —partes en un procedimiento— respetando las formalidades del procedimiento; desde luego que ello no significa que necesariamente se resolverá en forma favorable a los intereses del justiciable, sino sólo en los casos que en derecho proceda. Por su parte, el aspecto material del derecho de acceso a la justicia, complementa al primero, pues se refiere a la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones y, especialmente, cuando se trata de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes.⁷⁶

En el Derecho internacional de los derechos humanos se reconoce los derechos de las personas que han sido víctimas de delitos, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder*.⁷⁷ entre los derechos reconocidos se incluye, en primer lugar, el derecho al acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño, para lo cual el Estado tiene la obligación de establecer y reforzar, cuando sea necesario, los mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparaciones mediante procesos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. En segundo lugar, se establece el principio importante de que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad.

⁷⁵ SCJN. GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. Novena época, 1ª Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXV, Abril de 2007, página: 124, Tesis: 1ª/J. 42/2007, Jurisprudencia, Materia: Constitucional.

⁷⁶ P.J.F. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SE RESPETA EN LA MEDIDA EN QUE SE ATIENDEN LOS ASPECTOS FORMAL Y MATERIAL EN QUE SE MANIFIESTA. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXXIII, Mayo de 2011, página: 1105, Tesis: XXXI.4 K, Tesis Aislada, Materia: Constitucional.

⁷⁷ ONU. Aprobado por la Asamblea General en Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

Ahora bien, si el derecho de acceso a la justicia está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los jueces y tribunales, también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público conforme a los artículos 21 y 102, apartado A, constitucionales, pues tal derecho tiene como presupuesto lógico, una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos.⁷⁸

Como ya lo señaló esta Comisión, la obligación de investigar y perseguir los delitos debe asumirse por el Estado como una obligación propia y no como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares, sino que realmente debe tratarse de una investigación seria, imparcial y efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales.

En el caso la agraviada Blanca Esthela Azoños de León con motivo de las lesiones que se produjeron en el hecho de tránsito, tuvo alteraciones en su integridad física que le ocasionó una disminución en el normal funcionamiento de su pierna izquierda.⁷⁹ En el momento que estuvo en condiciones físicas y su estado de salud se lo permitió compareció de *motu proprio* ante el agente del Ministerio Público y desde entonces se mantuvo en constante acercamiento con la autoridad ministerial encargada de la integración de la indagatoria en la que ostenta en carácter de víctima del delito.

El expediente de averiguación previa permaneció en integración más de cuarenta meses y a pesar de ello, el agente del Ministerio Público no logró aportar los elementos suficientes para que se iniciara el procedimiento penal, lo que ocasionó que fuera devuelto en cinco ocasiones por el Juez.

El aparato institucional de la Procuraduría creó condiciones técnico jurídicas inapropiadas que sumadas a extensos plazos de inactividad generaron un entramado de irregularidades y retraso indebido en la integración de la indagatoria, lo que fue contrario a su obligación de evitar demoras en sus funciones mediante un desempeño activo y objetivo.

En consecuencia, la Procuraduría no cumplió con su obligación de dar respuesta de manera pronta, efectiva y oportuna a la querella formulada por la agraviada, en otros términos, no se atendió el aspecto material del derecho de acceso a la justicia, inconcusamente, tampoco el formal, lo que impidió que se enjuiciara al o los probables responsables y, en su caso, se les sancionara y condenara a una justa reparación del daño.

En razón de ello, la Comisión tiene por probado que la señora Azoños de León, no tuvo acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta y justa reparación del daño. La autoridad encargada de procurar justicia fue la responsable de generar las condiciones para que el caso quedara en la impunidad.

Por otra parte, con motivo de las irregularidades y dilación en la integración del expediente de averiguación previa la agraviada solicitó la intervención de diversas instancias y autoridades de la propia Procuraduría —Fiscal Desconcentrado de Investigación en Miguel Hidalgo, Responsable de Agencia, Visitaduría

⁷⁸ SCJN. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE DELITOS CONSTITUYEN UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL ESTADO QUE DEBE DE REALIZARSE DE FORMA SERIA, EFICAZ Y EFECTIVA. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXXIII, Enero de 2011, página: 25, Tesis: 1ª./J.42/2007, Tesis Aislada, Materia: Constitucional.

⁷⁹ Véase evidencias IV.3, IV.16.32.1, IV.16.61, IV.21 del IV. Anexo.

Ministerial—. En la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad se le asignó abogado victimal.⁸⁰

En cambio, la persona agraviada recibió sugerencias por parte de los servidores público en el sentido de *“que mejor dejara las cosas por la paz con derechos humanos, porque iban a sancionar a las tres unidades [de investigación]; que si le hacía falta dinero ellos podían hacerse una cooperación o que podían localizar al dueño del microbús para que le pagara lo del seguro”*. Ante lo cual la CDHDF solicitó medidas precautorias para que cesaran los actos de molestia.⁸¹

La inercia institucional produjo una serie de molestias innecesarias a la señora Blanca Esthela Azoños de León en su carácter de víctima del delito, pues durante cuarenta meses frente a la ineficiencia de la investigación tuvo que recorrer y solicitar la intervención de distintas áreas de la PGJDF en busca de justicia. En esa búsqueda si bien recibió el apoyo de algunas instancias —abogado victimal—, no resultó apropiada y eficaz para que gozara de la protección de la justicia y tuviera acceso a una justa reparación del daño.

Las nuevas condiciones físicas de la agraviada la colocan en calidad de persona con discapacidad —ella misma se asume como tal—, por lo que la Procuraduría debió considerarlo para realizar los ajustes al procedimiento y facilitarle su participación directa en la investigación. Lo cual evidentemente en este caso no sucedió.⁸²

Recapitulando, la señora Blanca Esthela Azoños de León durante el procedimiento de averiguación previa se le generaron una serie de actos de molestia indebidos, y si bien recibió asistencia jurídica básicamente a través del abogado victimal, no fue apropiada para incidir en el acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta y justa reparación del daño.

Para la Comisión, no sólo es de gravedad y preocupación que en el ámbito de la procuración de justicia el caso haya quedado en la impunidad, sino que al igual, la falta de acceso a la justicia y reparación del daño, hayan generado en la esfera psicosocial de señora Blanca Esthela Azoños de León, un sentimiento de impunidad moral⁸³ que impacta directamente en su sistema de creencias, sensación de seguridad y supervivencia, exponiéndola a una situación de vulnerabilidad legal, psicológica y física, pues lo que consideraba como un asunto institucional de acceso a la justicia, se vio frustrado y acompañado de

⁸⁰ Véase evidencias IV.2, IV.15, IV.17, IV.19 del IV. Anexo.

⁸¹ Véase evidencias IV.13, IV.13, IV.14 del IV. Anexo.

⁸² Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, artículo 13 “1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares. 2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario”.

⁸³ La impunidad consiste en no castigar al autor de un crimen, es una ruta para evadir, impedir o sustraer a la acción penal. Se pueden ubicar distintos tipos de impunidad, en el presente caso cobran especial importancia la impunidad penal y la impunidad moral, la primera representa el paradigma de la impunidad ya que se lleva a cabo en el ámbito de la procuración e impartición de justicia. En este tipo de impunidad, los recursos institucionales de acceso a la justicia se ven frenados o alterados. De esta manera se niega, por un lado, el acceso a un procedimiento legal de cautela de las garantías individuales; y por otro, la restitución del Estado de derecho a partir de la rectificación y de la sanción penal correspondiente, a través de un enjuiciamiento, a los presuntos responsables. Mediante la impunidad moral se promueve una nueva moral que no sanciona la violencia, que tiene un impacto destructivo en el tejido social al proponer nuevos valores, códigos, y simbolismos a la convivencia, que posibilitan la persistencia de la impunidad misma, (Instituto Interamericano de Derechos Humanos., (2007). *Atención Integral a Víctimas de Tortura en procesos de litigio*. IIDH, USAID, Asdi. San José Costa Rica).

procesos de revictimización, tal y como quedó probado en la valoración de impactos psicosociales elaborada por una psicóloga adscrita a la Dirección de Atención Psicosocial de este Organismo.⁸⁴

Con base en las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal violó derecho al acceso a la justicia, incluido su derecho a la reparación del daño, de la señora Blanca Esthela Azoños de León en su calidad de víctima del delito reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V.4. Derecho a la integridad personal.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 5.1 establece que *"Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral"*.

La observancia del artículo 5.1 de la Convención, relacionado con el artículo 1.1⁸⁵ de la misma y el párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo supone que ninguna persona sufra alteraciones en su integridad física, psíquica y moral —obligación negativa—, sino que requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la integridad personal —obligación positiva—, conforme a su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.

El deber de garantizar los derechos implica la obligación positiva de adopción, por parte del Estado, de una serie de conductas, dependiendo del derecho sustantivo específico de que se trate. En casos de ataques a la vida e integridad personal las conductas asumidas por las autoridades se deben ver reflejadas en la realización de una investigación sin dilación, seria, imparcial y efectiva, de tal forma que se constituya en un elemento fundamental y condicionante para la protección de los derechos afectados por este tipo de situaciones.⁸⁶

La Corte IDH en sentencia de fondo emitida en el Caso Velásquez Rodríguez estableció que conforme al deber de garantía:

"El Estado está, [...], obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención".⁸⁷

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos a la vida y a la integridad personal imponen al Estado tanto la obligación de que los agentes públicos y los particulares se abstengan de afectarlos —dimensión sustantiva—, como la de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y particulares —dimensión procesal—. Es decir, el contenido de esos

⁸⁴ Véase evidencia IV.22 del IV. Anexo.

⁸⁵ Artículo 1.1 *"Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]"*.

⁸⁶ Cfr. Caso Kawas Fernández, *supra* nota 25 párrafo 75.

⁸⁷ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez, *supra* nota 4, párrafo 176.

derechos no sólo presuponen que ninguna persona sea privada de su vida o afectada su integridad arbitrariamente —obligación negativa—, sino que además requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para preservarlos —obligación positiva—.

Para nuestro máximo Tribunal, el deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos a la vida e integridad personal, implica no sólo la necesidad de que se inicien las averiguaciones para determinar a las personas involucradas en su violación, sino que tales procedimientos se lleven con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir investigaciones efectivas, que realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes probanzas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados.⁸⁸

Ello es así, porque en el respeto a los derechos fundamentales, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas.

Consecuentemente, la omisión de investigar y sancionar las conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo cual lacera no sólo a la víctima de la violación de que se trate, sino también a la sociedad.⁸⁹

En el caso materia de esta Recomendación, quedó probado que después de cuarenta meses del accidente y de haberse practicado la intervención quirúrgica, de acuerdo con la valoración ortopédica realizada en el Hospital General *Dr. Rubén Leñero* de la Secretaría de Salud del Distrito Federal y con el informe médico emitido por una médica adscrita a la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos de la Comisión, la señora Azoños de León presenta un acortamiento en su pierna izquierda que es permanente, irreversible y que tiende a aumentar, el cual disminuye el normal funcionamiento de dicha extremidad en un veinte por ciento.⁹⁰

Los médicos especialistas opinan que el pronóstico para la vida de la agraviada es bueno a mediano y largo plazo en relación a su padecimiento ortopédico; sin embargo, el pronóstico para la función de su pierna es malo, ya que el acortamiento requiere el uso de por vida de un dispositivo ortopédico y tiende a aumentar con el paso del tiempo.

En el presente caso la Comisión ha declarado que debido a la falta de una investigación efectiva y oportuna de los hechos violatorios a la integridad personal de la señora Blanca Esthela Azoños de León, se han transgredido los derechos al debido proceso y acceso a la justicia reconocidos en los artículos 17 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pero esa falta de investigación que derivó en la negación del acceso a la justicia, retrasó la determinación de la persona responsable del accidente y junto con ello la responsabilidad en la reparación del daño a la integridad física de la agraviada. Aunado a lo anterior, esta Comisión recuerda que toda la

⁸⁸ SCJN. DERECHOS A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL. SU VIOLACION GENERA EL DEBER DEL ESTADO DE INVESTIGAR EFECTIVAMENTE LOS HECHOS RESPECTIVOS. Novena Época, Registro: 163166, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXIII, Enero de 2011, Materia: Constitucional, Tesis Aislada: P.LXII/2010, página: 27.

⁸⁹ *Ídem*

⁹⁰ Véase evidencia IV.3, IV.21 del IV, Anexo.

demora en la integración de la investigación generó un desgaste físico y emocional a la agraviada, componentes básicos del derecho a la integridad personal.

Asimismo, teniendo en cuenta que la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 de la Convención en relación con el artículo 1.1 de la misma y 1º párrafo tercero de la Constitución Federal, imponen al Estado, en nuestro caso a través de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el deber de investigar para que sean sancionadas las conductas abusivas que violen el derecho a la integridad personal, lo cual en este caso no sucedió, la Comisión declara que la Procuraduría violó el derecho a la integridad personal en agravio de Blanca Esthela Azoños de León.

VI. Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de derechos humanos.

El artículo 1º párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las obligaciones de todas las autoridades del Estado Mexicano en relación con los derechos y libertades reconocidos en su texto y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Las obligaciones que emanan de la Constitución de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos deben ser asumidas de buena fe.

El Estado Mexicano en sus tres ámbitos de gobierno —federal, local y municipal— tiene deber de cumplimiento de dichas obligaciones. Este deber de cumplimiento adquiere ciertas características particulares, toda vez que como se ha señalado previamente, el objeto de dichas obligaciones es precisamente la protección de los derechos de las personas.

Particularmente, la obligación de garantía se traduce en el compromiso del Estado de crear condiciones efectivas que permitan el goce y el ejercicio real de los derechos humanos, lo cual se traduce en una obligación positiva de crear condiciones institucionales, organizativas y procedimentales para ello. Dentro de estas medidas positivas se ubica: i) la obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos; ii) el deber de proteger a las personas frente a la amenaza de agentes privados o públicos en el goce de los derechos; iii) adoptar medidas de prevención general frente a los casos de violaciones graves a derechos humanos y iv) reparar el daño a las víctimas.

El Estado respecto al deber de proteger a las personas frente a la amenaza de agentes privados o públicos en el goce de los derechos, tiene la obligación de ampararlas adoptando medidas adecuadas, sean normativas u organizacionales, para enfrentar los casos de amenazas o violaciones a los derechos, para lo cual esas medidas deberán ser proporcionales con la amenaza o daño sufrido por la afectación.

Precisamente, el Estado en atención a la obligación de garantizar, a través del proceso legislativo crea leyes mediante las cuales normaliza como delitos ciertas conductas u omisiones de particulares o agentes del Estado que afectan derechos, estableciendo además las sanciones a aplicar y la obligación de que la o las personas responsables reparen el daño.

Sin embargo, en un Estado democrático de derecho no basta con la existencia de leyes que contemplen delitos, establezcan sanciones y la reparación del daño, pues para que ello se materialice resulta indispensable que las personas víctimas y ofendidas tengan acceso real a los mecanismos de justicia y por consiguiente una justa y equitativa reparación del daño.

El caso materia de Recomendación evidenció como las deficiencias de conocimientos, capacitación y profesionalismo del personal ministerial investigador ocasionaron que los hechos violatorios a la integridad personal de persona agraviada no fueran sometidos a juicio. Más aún, se probó también que los mecanismos de verificación y supervisión de la función investigadora no cumplieron su cometido.

La carencia de una investigación penal seria, efectiva y oportuna ocasionó la pérdida e imperfección de evidencias básicas y fundamentales para la debida integración del expediente de averiguación previa, que aunado a las deficiencias técnico jurídicas produjeron un proceso de revictimización para la persona afectada y que el caso quedara en la impunidad.

Para la Comisión es de gran preocupación que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, eslabón principalísimo en la cadena del sistema de justicia penal del Distrito Federal, por circunstancias imputables a su aparato institucional cumpla deficientemente o de plano incumpla con su obligación para investigar y perseguir los delitos, con lo cual no sólo violenta su deber de garantía de los derechos humanos, sino lo más grave, es que genera un mal que va en contra de los principios que caracterizan a una sociedad democrática, la *impunidad*.

La Comisión, como en otras oportunidades,⁹¹ reconoce que el *Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público*, es un instrumento administrativo que representa una valiosa herramienta normativa en materia de investigación y persecución de delitos, pues instituye reglas que se traducen en obligaciones para la autoridad ministerial de programar y planear la investigación y de abstenerse de practicar diligencias que resulten contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria; con el propósito de que los expedientes de averiguación previa se integren en un plazo de 60 días, salvo en casos en que se funde y motive debidamente la demora.

De realizarse tales acciones en estricto apego al debido proceso y garantías judiciales legales sin lugar a duda genera certeza jurídica tanto a las personas víctimas y ofendidas del delito, como a las probables responsables, pues se hace que el recurso de averiguación previa sea efectivo para el acceso a la justicia penal.

La Comisión asume que todo hecho presuntamente constitutivo de delito tiene particularidades y aristas que lo hacen único, por lo que el Ministerio Público está en el deber de atenderlas para establecer una estrategia y programar la investigación que le permita atenderlas de forma integral y con una perspectiva de derechos humanos.

Pero más allá de la particularidad de cada caso, atendiendo el bien jurídico tutelado por la ley sustantiva penal, existen diligencias que resultan básicas y elementales para determinar la existencia de los delitos y la probable responsabilidad de las personas inculpadas, así por ejemplo, para obtener éxito en la investigación de hechos violatorios del derecho a la integridad personal por accidentes de tránsito es preciso recabar de forma adecuada los testimonios de las personas que conducían los vehículos, de las personas lesionadas y posibles testigos de los hechos; la inspección ministerial oportuna, detallada y exhaustiva del lugar de los hechos y de los vehículos relacionados en el evento; así también, la oportuna

⁹¹ CDHDF. Recomendación 3/2011, VI. *Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de derechos humanos*.

intervención servicios periciales en las distintas materias —tránsito terrestre, valuación, medicina forense, criminalística—, entre otras.

De no practicarse esas diligencias elementales y básicas con oportunidad, exhaustividad y profesionalismo, se corre el riesgo de que se pierdan o alteren, de forma tal que hagan imposible o deficiente la integración y documentación de la investigación, como sucedió en el caso por el que hoy se recomienda.

Derivado de lo anterior, este Organismo tiene la convicción de que la Procuraduría capitalina debe mejorar, adecuar e implementar nuevos instrumentos normativos y administrativos de operación, verificación y supervisión que le permitan cumplir sus obligaciones de investigar de manera seria y efectiva los delitos en un plazo razonable.

La ineficacia y negligencia del sistema de procuración de justicia, como se evidenció en este caso, no sólo afecta derechos como el debido proceso legal y acceso a la justicia, sino otros, de tal relevancia como el derecho a la integridad personal o la vida que es un derecho fundamental para todos los derechos humanos.

En virtud de ello, la Comisión rechaza que casos como el presente se repitan. De acuerdo a cifras oficiales de la Procuraduría durante el año de 2011,⁹² del promedio diario de delitos denunciados 16.70 estuvieron asociados con accidentes de tránsito, sin considerar la cifra de eventos que no se denuncian.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha determinado como un problema mundial de salud pública y desarrollo los traumatismos por accidentes de tránsito, pues todos los años, más de 1,2 millones de personas fallecen por estas causas y nada menos que otros 50 millones sufren traumatismos, al extremo que la ha calificado como una *epidemia* que sigue en aumento, pues en la actualidad ocupa el noveno lugar de la principales causas de mortalidad y, se proyecta que para el año 2030 ocupará el quinto lugar.⁹³

En razón de lo anterior, el Organismo Internacional en su *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial* pone de manifiesto la seriedad del tema y ha sugerido a los gobiernos una serie de recomendaciones fundamentales para incrementar la seguridad vial, entre éstas:

3. Es preciso mejorar la **aplicación de todas las leyes relativas a la seguridad vial**. Los esfuerzos para hacer cumplir la legislación deben difundirse debidamente, sostenerse y aplicarse por medio del uso de medidas y **sanciones apropiadas en caso de infracción**.⁹⁴

Por todo lo anterior, este Organismo reitera su postura respecto a la importancia de los órganos de procuración de justicia en la garantía de los derechos humanos en un Estados democrático de derecho. En sus Recomendaciones 3/2011, 4/2011 y 7/2011 ya se ha pronunciado por conductas similares a las documentadas en el presente caso y, por tanto, ha recomendado a la Procuraduría la adopción de medidas de no repetición, y cumplimiento al *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*,⁹⁵ en

⁹² PGJDF. *Informe estadístico delictivo del Distrito Federal, en el año 2011*.

(<http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/procuraduria/estadisticas/periodo2011>)

⁹³ OMS. *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009 (www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009).

⁹⁴ *Idem*, página 39.

⁹⁵ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009, página 224 y 223.

sus líneas de acción 209 respecto a *desarrollar protocolos de investigación criminal acordes a los estándares internacionales de derechos humanos*, y 210 relativa a *desarrollar mecanismos de supervisión (autónomos e independientes) que garanticen una planeación eficaz de las investigaciones, para que las diligencias se practiquen oportunamente y se eviten acciones ociosas, que dilaten innecesariamente los procedimientos*.

Sin embargo, este tipo de hechos persiste de manera sistemática, al menos durante el año de 2011 la CDHDF recibió 746 de quejas contra la PGJDF por 1,166 menciones de afectación a los derechos de las personas víctimas y ofendidas del delito,⁹⁶ en éstas el reclamo es consistente con lo evidenciado en esta Recomendación; irregularidades, omisiones y retardos injustificados en la integración de los expedientes de averiguación previa.

En conclusión, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reitera⁹⁷ su postura en el sentido que en un Estado democrático de derecho el reto de los órganos de procuración de justicia es mantener vigente esa endeble línea que separa la legalidad y racionalidad de la ilegalidad y arbitrariedad. La investigación científica y profesional del delito, sumado al respecto irrestricto de las reglas del debido proceso y garantías judiciales, son las únicas vías de garantizar a las personas víctimas y ofendidas del delito un verdadero acceso a la justicia que conlleve a la reparación del daño ocasionado y, que las personas responsables sean sancionadas como consecuencia de un juicio justo.

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

El Estado democrático de derecho se caracteriza por el cumplimiento de las obligaciones que éste asume respecto a los derechos y libertades reconocidos en sus Constituciones y en los tratados internacionales de derechos humanos. Dichas obligaciones se deben cumplir de buena fe, mismas que se traducen en los deberes de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren bajo jurisdicción del Estado.

Este deber de cumplimiento en el ámbito de los derechos humanos adquiere ciertas características particulares, en razón de que el objeto de tales obligaciones es la protección de los derechos individuales. De ahí deriva que toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que el responsable de esa afectación asuma sus consecuencias.

En este sentido, el Estado, como garante de esos derechos, debe asumir la obligación de resarcir los daños que sus agentes provoquen a cualquier persona. De esta forma, el Estado es responsable por las violaciones a derechos humanos cometidas en forma directa por sus agentes, o bien dicha responsabilidad puede emanar de una omisión del Estado de actuar en aquellos casos en que los particulares afecten los derechos humanos. Es decir, la omisión de garantizar activamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

⁹⁶ Fuente: CDHDF. Subdirección de Estadística- CIADH, con datos de SIIGESI.

⁹⁷ CDHDF. Recomendación 3/2012. VI. *Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de derechos humanos*.

Así, frente a la concurrencia de una infracción a las obligaciones de respeto, protección y garantía que sea atribuible al Estado, se genera su responsabilidad y la obligación de reparar los daños causados. Las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas; su naturaleza y monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial,⁹⁸ esta reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas en las que el implicado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, ya sea a través de la restitución, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras,⁹⁹ esto con miras a lograr una reparación integral del daño efectuado.

Importa destacar que en materia de violaciones a derechos humanos y en particular su relación con las reparaciones, es fundamental mirar el tema desde la óptica de las personas agraviadas. Esto supone determinar cómo se puede restituir a la persona afectada en sus derechos fundamentales, cómo puede el derecho restablecer la situación, no sólo patrimonialmente, sino integralmente, mirando a la persona como un todo. Sobre el tema los Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antonio Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, han señalado que:

*"Todo el capítulo de las reparaciones de violaciones de derechos humanos debe, a nuestro juicio, ser repensado desde la perspectiva de la integralidad de la personalidad de la víctima y teniendo presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad"*¹⁰⁰.

El artículo 1º Constitucional establece en su párrafo tercero que *"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley"*. A su vez, el artículo 113 párrafo segundo del mismo ordenamiento determina la responsabilidad objetiva y directa del Estado, cuando derivado de ella se produzcan daños particulares. A la letra esta disposición señala:

*"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los **particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes**"*.

En el ámbito internacional el deber de reparar a cargo del Estado por violaciones de derechos humanos encuentra sustento tanto en el sistema universal como el regional de protección de derechos humanos. En el ámbito universal se encuentra contemplado en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional*.¹⁰¹

Estos principios establecen en su numeral 15:

⁹⁸ Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 1996, Serie C, No. 25, párrafo 42; Corte IDH. Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15, párrafo 44.

⁹⁹ Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 42, párrafo 85; Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párrafo 48.

¹⁰⁰ Corte IDH. VOTO RAZONADO CONJUNTO DE LOS JUECES A.A. CANÇADO TRINDADE Y A. ABREU BURELLI. Cfr. Caso Loayza Tamayo, *supra* nota 100, párrafo 17

¹⁰¹ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005.

"Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima".

En el sistema regional, la Convención Americana de Derechos Humanos establece esta obligación en su artículo 63.1 al señalar la obligación de garantizar al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados y estableciendo la obligación de reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la violación de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En relación con este precepto la Corte Interamericana ha establecido que: *Refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.*¹⁰²

Además en su jurisprudencia ha establecido lo siguiente respecto al alcance y contenido de las reparaciones:

- Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza [...] depende del daño ocasionado [...].¹⁰³
- La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones [...].¹⁰⁴

A nivel local, la obligación de reparar encuentra su fundamento en el artículo 17 fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en lo establecido en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, así como en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

*
* *

¹⁰² Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párrafo 208; Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párrafo 175; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 196 y Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafo 295.

¹⁰³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 193.

¹⁰⁴ Cfr. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa, *supra* nota 104, párrafo 182.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 46 establece:

Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados [...]

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

En razón de lo anteriormente expuesto, la Comisión en el apartado siguiente procede a establecer las modalidades de reparación aplicables al presente caso.

Durante el desarrollo de la recomendación quedó probado que por deficiencias y ausencia total de planeación, programación, verificación y supervisión en la investigación de los hechos violatorios a la integridad personal de la señora Blanca Esthela Azoños de León, la indagatoria averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1 nunca prosperó en la instancia judicial.

La agraviada después de transcurridos cuarenta meses de sufrir el accidente vial, ante el desgaste físico y emocional y con la certeza de que la investigación no progresaría, determinó otorgar el perdón con lo que se actualizó la extinción de la pretensión punitiva y, consecuentemente, la determinación del no ejercicio de la acción penal.

La Procuraduría, a través de su DGDHPGJDF en el mes de abril de 2012 informó que la Visitaduría Ministerial del estudio técnico jurídico de las actuaciones comprendidas en la indagatoria del mes de abril de 2011 a enero de 2012, determinó la existencia de irregularidades atribuidas al personal ministerial, por lo que dio vista a la Contraloría Interna en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, instancia donde se radicó el expediente administrativo CI/PGJ/464/2012.¹⁰⁵

La Comisión durante el desarrollo del presente pronunciamiento tiene por probadas las afectaciones generadas a la persona agraviada. Con base en la valoración psicosociales y médicas se generaron afectaciones psicosociales; el accidente de tránsito que sufrió fue una situación inesperada que rompió con sus actividades cotidianas, siendo este un evento traumático al que se enfrentó, pues generó una ruptura en la continuidad de su vida cotidiana. Aunado a este evento enfrentó procesos de revictimización, se afrontó a una segunda victimización debido a la falta de acceso a la justicia y reparación de daño, y debido a que el delito quedó impune se sufrió una tercera victimización que es la impunidad. Lo anterior, le generó una sensación de cambio en su proyecto de vida y en las esferas que componen su identidad.¹⁰⁶

En el plano médico presenta acortamiento de su izquierda que sí es permanente y es irreversible. Esa condición la ubican como una persona con discapacidad, ya que la afectación le ocasionó una pérdida funcional de 20% en la extremidad, la cual tiende a aumentar con el paso del tiempo.

¹⁰⁵ Véase evidencia IV.20 del IV, Anexo.

¹⁰⁶ Véase evidencia IV.22 del Anexo IV.

Finalmente, su pronóstico para la vida es bueno a mediano y largo plazo en relación a su padecimiento ortopédico. Sin embargo, el pronóstico para la función es malo, ya que el acortamiento de la extremidad requiere el uso de por vida de una ortesis.

Como ya se analizó, en el ámbito de los derechos humanos se ha considerado que la reparación por excelencia es la *restitutio in integrum*, que consiste en el restablecimiento de las cosas al estado en el que se encontraban antes de la violación perpetrada.¹⁰⁷

No obstante, en casos como en el presente en que la afectación a la integridad personal en perjuicio de la víctima impide por los daños ocasionados restablecer la condición que guardaba antes de ocurrida la violación a los derechos humanos, hace necesaria la discusión de otras formas a través de las cuales puede repararse a las víctimas.

VII.1 Indemnización

La indemnización es reconocida como una medida compensatoria y se refiere a los perjuicios materiales sufridos, entre ellos, el daño emergente, el lucro cesante e incluye también, el daño moral sufrido por las víctimas.¹⁰⁸ Ésta debe concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos.

A su vez, su monto depende del nexo causal con los hechos del caso *sub judice*,¹⁰⁹ las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos.¹¹⁰ La reparación no puede implicar ni un empobrecimiento ni un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores.¹¹¹

En este rubro la autoridad deberá tener en cuenta que la agraviada al acudir personalmente una y otra vez para solicitar información sobre la indagatoria le generaba mucha dificultad para desplazarse, pues debido a la discapacidad era necesario que utilizara el servicio individual de pasajeros para transportarse, por lo que además del desgaste físico tuvo que asumir el costo económico que esto le generó.

VII.2 Rehabilitación

Ésta debe incluir “la atención médica y psicológica, y los servicios jurídicos y sociales.”¹¹² En el caso la afectación a la integridad personal de la señora Blanca Esthela Azoños de León, su actual condición física requiere del uso indispensable de un dispositivo ortopédico —ortesis— para compensar el acortamiento de su pierna izquierda.

¹⁰⁷ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y costas. Sentencia de 22 de febrero 2002, serie C, No. 91, párrafo. 39; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párrafo. 27

¹⁰⁸ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez, *supra* nota 108, párrafo 38.

¹⁰⁹ Cfr. Caso Comunidad Indígena Yakyye Axa, *supra* nota 104.

¹¹⁰ Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas, 27 de noviembre de 2008, Serie C, No. 191, párrafo 134; Caso Masacre de las dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2009, Serie C, No 211.

¹¹¹ Cfr. Caso Castillo Paéz, *supra* nota 100, párrafo 53.

¹¹² Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional, numeral 45

Así también, debe estar bajo tratamiento médico a través de consultas de seguimiento para valorar el aumento de la disminución y el cambio en la altura del dispositivo también conocido como calza, la cual deberá usar de manera permanente para recuperar la funcionalidad en un porcentaje cercano al 100%.¹¹³

En atención a ello, la autoridad a través de una institución de salud especializada y de acuerdo a los requerimientos ortopédicos necesarios, deberá garantizar a la persona agraviada el suministro del dispositivo.

VII.3 Satisfacción

La satisfacción debe incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; c) una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; d) una disculpa pública; y e) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.¹¹⁴

En estos términos, frente a los impactos psicosociales por la falta de acceso a la justicia y reparación del daño, mismos que generaron en la agraviada un sentimiento de *impunidad moral*; esta Comisión considera que en el rubro de satisfacción la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal debe reconocer su responsabilidad y emitir una disculpa pública a la señora Blanca Esthela Azoños de León por violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio.

Considerando, que en la Contraloría Interna en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se radicó el expediente administrativo CI/PGJ/464/2012, sólo por la existencia de irregularidades atribuidas al personal ministerial en el periodo comprendido entre el mes de abril de 2011 y enero de 2012, y toda vez que este Organismo determinó violaciones a derechos humanos prácticamente desde del inicio de la investigación ministerial, se estima que la Procuraduría debe dar vista a ese órgano de control interno por las irregularidades y omisiones anteriores al mes de abril de 2011.

VII.4 Garantías de no repetición.

Las garantías de no repetición consisten en implementar las medidas positivas para conseguir que los hechos lesivos como los que originaron las violaciones a derechos humanos no se repitan.¹¹⁵

Este Organismo en sus Recomendaciones 3/2011, 4/2011 y 7/2011, como ya se mencionó, se ha pronunciado por conductas similares a las documentadas en el presente caso y, por tanto, ha recomendado a la Procuraduría la adopción de medidas de no repetición y cumplimiento al *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, en relación a la línea de acción 210 relativa a *desarrollar mecanismos de supervisión (autónomos e independientes) que garanticen una planeación eficaz de las investigaciones, para que las diligencias se practiquen oportunamente y se eviten acciones ociosas, que dilaten innecesariamente los procedimientos.*

¹¹³ Véase evidencia IV.21 del IV. Anexo.

¹¹⁴ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional, numeral 22.

¹¹⁵ Cfr. Caso Bámaca Velásquez, *supra* nota 108, párrafo 40.



La autoridad respecto a la Recomendación 7/2011 aceptó su punto decimosexto recomendatorio, por lo que reiteró los términos de aceptación que dio al contestar las Recomendaciones 3/2011 y 4/2011. Es decir, estableció como modalidad para dar cumplimiento a través de la Visitaduría Ministerial, por ser la instancia que tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de la normatividad, procedimientos y lineamientos durante la integración de los expedientes de averiguación previa. El procedimiento de supervisión se instrumenta mediante visita a las unidades de investigación de las agencias del Ministerio Público.

Como prueba de cumplimiento se han remitido informes sobre el resultado de las visitas y la recomendaciones elaboradas al respecto, así como informado sobre la existencia del *Acuerdo A/018/2009 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establece la obligatoriedad para que las diferentes áreas de esta procuraduría cumplan con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*,¹¹⁶ el cual vale señalar se encuentra superado por Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2011.

La Comisión, a través de su Dirección Ejecutiva de Seguimiento ha valorado las pruebas sobre cumplimiento que la Procuraduría ha remitido, y considera que las acciones implementadas por la Visitaduría Ministerial no garantizan la eficiencia del mecanismo de supervisión para evitar la dilación en la integración de las averiguaciones previas, pues sólo durante el año de 2011 este Organismo recibió 746 de quejas contra la PGJDF por 1,166 menciones de afectación a los derechos de las personas víctimas y ofendidas del delito,¹¹⁷ en éstas el reclamo es consistente con lo evidenciado en esta Recomendación; irregularidades, omisiones y retardos injustificados en la integración de los expedientes de averiguación previa.

En tal virtud, con el ánimo de seguir construyendo y mejorando los mecanismos de supervisión hasta ahora sólo a cargo de la Visitaduría Ministerial, se considera que la Procuraduría de manera complementaria a los métodos existentes, deberá de emitir un instrumento normativo administrativo mediante el cual se establezca la obligación de que las y los agentes del Ministerio Público, posterior al inicio de una averiguación previa deberán dejar constancia en el expediente de la programación de la investigación; puntualizando y calendarizando las diligencias ministeriales, policiales y periciales que deberán practicarse.

Así también, dicho instrumento administrativo fijará la obligación de las y los titulares de las Fiscalías y Responsables de Agencia, para que en ejercicio de su función de supervisión una vez cumplido el plazo de 60 días que establece el artículo 31 fracción VII del Acuerdo A/003/99, en aquellos expedientes de averiguación previa que se encuentren en trámite, apliquen el test de razonabilidad del plazo fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y mediante acuerdo ministerial determinen si la autoridad investigadora cumplió con la programación de la investigación, de ser así, de manera fundada y motivada establecerán los obstáculos o inconvenientes que han dilatado la determinación del expediente.

Las y los Fiscales y Responsables de Agencias, en el supuesto de que la autoridad investigadora no haya dado seguimiento a la programación de la investigación, en ese acuerdo ministerial ordenarán las acciones para corregir o subsanar las omisiones e irregularidades así como el plazo en que deberán practicarse. De las omisiones e irregularidades se dará vista a la Visitaduría Ministerial para los efectos de su competencia.

¹¹⁶ Publicado el 30 de octubre de 2009, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

¹¹⁷ Fuente: CDHDF. Subdirección de Estadística- CIADH, con datos de SIIGESI.

La actividad de supervisión deberá darse de manera constante y continua en aquéllos expedientes de averiguación previa que hayan quedado bajo los efectos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Además, en el instrumento administrativo se establecerá que la Visitaduría Ministerial deberá realizar las modificaciones técnicas correspondientes para que a través del *Sistema de Averiguaciones Previas S.A.P.* monitoree y de seguimiento que en los expedientes de averiguación previa exista la constancia de programación de la investigación, en su caso, transcurridos los 60 días desde su inicio y no haya sido determinada, exista el acuerdo de aplicación del test de razonabilidad del plazo y las observaciones que de este deriven.

La Visitaduría Ministerial de forma trimestral rendirá un informe que deberá comprender: a) los resultados del monitoreo a través del sistema informático S.A.P.; b) sobre las vistas que deriven de la aplicación por parte de las y los Fiscales y Responsables de Agencias del test de razonabilidad del plazo; y c) los resultados de las visitas que se realicen a las unidades de investigación de las agencias del Ministerio Público.

Con la finalidad de cumplir el requerimiento de autonomía e independencia del mecanismo de supervisión que establece la línea de acción 210 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; el informe rendido por la Visitaduría Ministerial deberá ser analizado y evaluado por alguna institución académica u organización de la sociedad civil especialista en el tema, cuyo resultados se publicarán y transparentarán en el sitio oficial de internet de la PGJDF.

Los resultados y observaciones que al respecto emita la institución académica u organización de la sociedad civil especialista en el tema serán la base para mejorar el mecanismo de supervisión.

Por otra parte, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en la línea de acción 209 establece que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal debe *desarrollar protocolos de investigación criminal acordes a los estándares internacionales de derechos humanos*.

En atención a ello, se deberá emitir un protocolo de investigación en el que atendiendo la clasificación que hace el Código Penal para el Distrito Federal, se establezcan por tipo de delito las diligencias elementales y básicas que la autoridad ministerial debe practicar de manera integral y oportuna, de tal suerte que se evite que la investigación fracase, se pierda o altere evidencia. Este protocolo deberá ser la base para la programación de las investigaciones.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 17 fracción IV, 22 fracción IX, 24 IV, 45, 46, 47, 48, y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 4º, 119, 120, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 y 144 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formula las siguientes,

VIII. Recomendaciones

AL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Primero. En términos del apartado VII.4 de este instrumento Recomendatorio, en un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la aceptación de esta Recomendación, se emita un instrumento normativo administrativo que permita mejorar y garantizar la eficacia de los mecanismos de supervisión de las investigaciones penales, a fin de que las diligencias se practiquen oportunamente y se eviten acciones ociosas que dilaten innecesariamente su integración y determinación.

Atendiendo que la línea de acción 210 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que dichos mecanismos deben ser *autónomos e independientes*, los resultados arrojados de la supervisión serán analizados y evaluados por una institución académica u organización de la sociedad civil especialista en el tema, cuyo resultados a su vez se publicarán y transparentarán en el sitio oficial de internet de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Los resultados y observaciones que al respecto emita la institución académica u organización de la sociedad civil especialista en el tema serán la base para mejorar los mecanismos de supervisión.



Segundo. Que en un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la aceptación de esta Recomendación, y en cumplimiento de la línea de acción 209 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se emita un protocolo de investigación en el que atendiendo la clasificación que hace el Código Penal para el Distrito Federal, se establezcan por tipo de delito las diligencias elementales y básicas que la autoridad ministerial debe practicar de manera integral y oportuna, de tal suerte que se evite que la investigación fracase, se pierda o altere evidencia. Este protocolo deberá ser la base para la programación de las investigaciones.

Tercero. Que en un plazo no mayor de 15 días naturales, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se de vista a la Contraloría Interna en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a efecto de que se radique el expediente administrativo en el que previo procedimiento en el que se respete el derecho al debido proceso legal y garantías judiciales, se determine la responsabilidad y, en su caso, las sanciones a las que pudieran hacerse acreedor el personal ministerial que integró y determinó la averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1, derivado de que con sus acciones y omisiones generaron violaciones al debido proceso, acceso a la justicia e integridad personal de la víctima del delito.

En este rubro deberá tenerse en cuenta que en dicho órgano de control se radicó el expediente administrativo CI/PGJ/464/2012, sólo por la existencia de irregularidades atribuidas al personal ministerial en el periodo comprendido entre el mes de abril de 2011 y enero de 2012.

Cuarto. Que en un plazo no mayor a 30 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, la Procuraduría reconozca y emita una disculpa pública a la persona agraviada por las consecuencias que les ha provocado la violación a los derechos humanos. A efecto de lograr su adecuado cumplimiento, los criterios de contenido y modalidades serán establecidos de forma conjunta entre la persona agraviada, esa Procuraduría y este Organismo Público Autónomo.

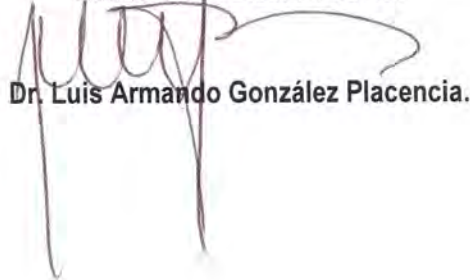
Quinto. En un plazo no mayor de 60 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se repare integralmente a la agraviada por el concepto de daño material, lucro cesante y daño moral, ocasionado por las violaciones a sus derechos fundamentales atendiendo a los criterios de reparación mencionados en el apartado VII de la presente Recomendación. Es necesario que al establecer el monto por la reparación se tenga en cuenta la obstaculización del proyecto de vida particularmente atendiendo que como consecuencia de las afectaciones a la integridad física de la persona agraviada ahora se ubica como persona con discapacidad.

De conformidad con los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 142 de su Reglamento Interno, se hace saber a la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifieste si la aceptan o no, en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento 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.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Así lo determina y firma,

El Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal



Dr. Luis Armando González Placencia.

c.c.p. Lic. Marcelo Ebrard Casaubón.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.- Para su conocimiento.- Presente.

c.c.p. Dip. David Razú Aznar.- Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V. Legislatura.-Para su conocimiento.- Presente.

c.c.p. Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en relación al expediente administrativo CI/PGJ/464/2012.