

Expediente: CDHEZ/449/2020

Persona quejosa: Q1.

Persona agraviada: Q1.

Autoridades responsables:

- I. Lic. Delia Domínguez Martínez, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación contra el Delito de Robo del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- II. Lic. Alma Edith Cerda Almanza, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

Derecho humano violentado:

- I. Derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita.

Zacatecas, Zac., a 11 de febrero de 2022; una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/449/2020, y analizado el proyecto presentado por la Visitaduría Regional de Fresnillo, la suscrita aprobó, de conformidad con los artículos 4, 8 fracción VIII, 17 fracción V, 37, 51, 53 y 56 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 27, fracción VIII, 40, 161, fracción X, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, la **Recomendación 12/2022**, que se dirige a la autoridad siguiente:

DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas.

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD

1. De conformidad con los artículos 6º, Apartado A, fracción II y 16, Apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 23 y 85 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, los datos personales de los peticionarios y los agraviados que así lo soliciten, relacionadas con esta resolución, permanecerán confidenciales, ya que éstos no son públicos.

II. RELATORÍA DE LOS HECHOS Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

1. El 06 de octubre de 2020, el **Q1** presentó queja en contra de **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ** y de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, respectivamente ex Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos, de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Por razón de turno, en esa misma fecha, la queja se remitió a la Visitaduría Regional de Fresnillo, de este Organismo, bajo el número de expediente que al rubro se cita, a efecto de formular el acuerdo de calificación de ésta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 124 y 125 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

El 07 de octubre de 2020, la queja se calificó como una presunta violación a los derechos humanos, de conformidad con lo establecido por los artículos 124 y 125 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

2. Los hechos materia de la queja consistieron en lo siguiente:

El **Q1** promovió queja en contra de la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ** y de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, respectivamente ex Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, por considerar que no investigaron ni resolvieron la carpeta de investigación [...], misma que se originó con la denuncia que presentara en contra de **JRTE**, por el delito de robo de vehículo.

3. Las autoridades involucradas rindieron los informes correspondientes:

- a) En fecha 03 de noviembre de 2020, la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación del Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad correspondiente.
- b) En fecha 14 de julio de 2021, la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación contra el Delito de Robo del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad correspondiente.
- c) En fecha 21 de julio de 2021, la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación del Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad complementario.

III. COMPETENCIA.

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas es competente, en términos de los artículos 1º, 4º, 6º, 8º fracción VII, inciso A) y 31 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 15, 22 y 23 de su Reglamento Interno, debido a que la queja se promueve en contra de servidoras públicas de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

2. De conformidad con el artículo 124, fracción I del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advierte que, de los hechos materia de la queja, se puede presumir la violación de los derechos humanos de la parte quejosa y agraviada, así como la responsabilidad por parte de las servidoras públicas señaladas.

3. Esta Comisión presumió la violación de los siguientes derechos humanos:

- a) Derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN.

Con la finalidad de documentar las presuntas violaciones a derechos humanos, así como para determinar la existencia o no, de responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados, este Organismo realizó entrevistas a las personas relacionadas con los hechos, se solicitó informe a las autoridades señaladas como responsables y se consultó la carpeta de investigación relacionada con los hechos.

V. PRUEBAS.

Con base en lo estipulado en los artículos 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 150, 151, 152, 153 y 154 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución, se recabaron los elementos probatorios documentales necesarios para emitir la resolución correspondiente.

VI. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

A. Derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, relacionado con el derecho a un recurso efectivo.

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación define el derecho a una tutela jurisdiccional como: *“el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita, -esto es, sin obstáculos-, a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute la decisión”*¹. Luego entonces, el derecho a la tutela jurisdiccional es un derecho genérico que se integra con el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a la justicia y la eficacia de la sentencia o decisión obtenida.²

2. En tal sentido, el derecho de acceso a la justicia constituye una prerrogativa a favor de las personas, para acudir y promover ante las instituciones del Estado la protección de la justicia, a través de procesos de corte judicial o administrativo, que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones, o los derechos que estime le fueron conculcados.

3. En esa tesitura y gracias a la dinámica actual del derecho internacional de los derechos humanos, el *corpus iuris* internacional ha permitido establecer diversos aspectos del derecho de acceso a la justicia; motivo por el cual, hoy día, son varios los instrumentos internacionales, principalmente tratados y declaraciones, los que aluden a este derecho, ya sea de manera general, indicando sus elementos mínimos, o desarrollando su contenido de acuerdo con el *status* jurídico de su titular.

4. Al respecto, en el ámbito universal, los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipulan de forma genérica que, toda persona, tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución o por la ley. Asimismo, disponen que, en condiciones de plena igualdad, toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con justicia, por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones, o bien, para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

5. Aunado a ello, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determina en su artículo 1° la igualdad de todas las personas ante tribunales y cortes de justicia nacionales y, de la misma manera, indica que, en caso de enfrentar una acusación penal, toda persona deberá ser oída siguiendo el principio de publicidad y con irrestricto respeto a las garantías legales, por un tribunal previamente establecido, independiente e imparcial; garantías que deben respetarse de igual forma, para la determinación de derechos u obligaciones en materia civil.

6. Asimismo, se tiene que, en el artículo 4° de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos del Poder³, así como en los

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1670/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, México, Sentencia del 10 de marzo de 2004, Tomo XXV, abril de 2007.

² SAAVEDRA A., Yuria en Derechos Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Nacional e Interamericana, Coordinación de Ferer Mac-Gregor P., Eduardo y otros, México, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, UNAM, México, D.F., pág. 1567.

³ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

numerales 10 y 12 de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario, a interponer Recursos y obtener Reparaciones⁴, se estipula de manera genérica que, las víctimas de delitos, deberán ser tratadas con pleno respeto a su dignidad y gozarán del derecho de acceso a la justicia y de una pronta reparación del daño, según lo dispongan las legislaciones internas.

7. Por lo que hace al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual forma parte el Estado Mexicano, el numeral XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, estipula que, ante la necesidad de hacer valer sus derechos, toda persona podrá acudir ante los tribunales, disponiendo para ello de un procedimiento sencillo y breve, a fin de ser amparado por la justicia contra actos de la autoridad que violen en su perjuicio, cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente.

8. A pesar de lo anterior, la Convención Americana de Derechos Humanos es el tratado internacional que reconoce de manera más amplia el derecho de acceso a la justicia, a través de dos disposiciones. Por un lado, el artículo 8.1, relativo a las "Garantías Judiciales" establece que:

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter" (Sic).

9. Por otra parte, el artículo 25.1 de dicho instrumento interamericano, que contempla el derecho a la "Protección Judicial", prevé lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales" (Sic).

10. Bajo dicha línea normativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado el criterio de que ambas disposiciones consagran el derecho al acceso a la justicia, a pesar de que tal derecho no se encuentre literalmente reconocido en la Convención. Sin embargo, a través de una interpretación conjunta y armónica de los elementos normativos que integran los artículos 8.1 y 25.1, en varios casos, el Tribunal Interamericano ha analizado si se ha configurado una violación al derecho al acceso a la justicia, cuando no se ha llevado a cabo una investigación diligente de los hechos, los recursos interpuestos no han sido efectivos, o los procesos o procedimientos, no se han sustanciado dentro de un plazo razonable, entre otros aspectos.

11. Como ejemplo de lo anterior, es dable citar la sentencia dictada por la Corte en el caso *Radilla Pacheco vs. México*.⁵ En ésta, el Tribunal Interamericano sostuvo que el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos investigados y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, pues una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales⁶.

12. Entonces pues, si bien en la historia de la humanidad, la autotutela y las conductas autocompositivas representaron las únicas formas de resolver los conflictos surgidos entre una o más personas, en la actualidad, un Estado Democrático, que se precie de serlo, debe haber asumido compromisos internacionales, a fin de evitar que se sigan consumando actos de barbarie, por lo que ello implica la garantía y pleno respeto de los derechos humanos de sus gobernados, a fin de que prevalezca la legalidad y el estado de derecho.

⁴ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

⁵ Ídem, pág. 1703.

⁶ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

13. De este modo, el texto original artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, disponía la prohibición de ser aprisionado por deudas de carácter civil y, de manera muy concisa, tutelaba el derecho de acceso a la justicia, con la consecuente proscripción para los particulares, de ejercer derechos propios de manera coactiva y sin la intervención de las autoridades competentes, pues son los Órganos del Estado quienes tienen el deber de salvaguardar la seguridad de los gobernados y hacer prevalecer el estado de derecho.

14. No obstante, con la adición al señalado precepto constitucional, en 1987, se concretizó el derecho de acceso a la justicia, y se dotó de garantías mucho más amplias a los gobernados. De esta forma, se estableció que las resoluciones judiciales deben emitirse de manera pronta, expedita e imparcial, y, en consecuencia, se reconoció también el derecho a la tutela jurisdiccional para los particulares que determinen excitar la función judicial. Por consiguiente, se deduce que la impartición de justicia es realizada ordinariamente por los tribunales creados, organizados y sostenidos por el Estado, en ejercicio de su poder soberano y tienen por objeto decidir los litigios sometidos a su consideración y, de ser necesario, ejecutarlos imperativa y coactivamente.⁸

15. Ahora bien, de análisis del citado precepto constitucional, no se desprende que los órganos del Poder Judicial sean los únicos encargados de administrar e impartir justicia, ni que los organismos que formalmente integran al Poder Ejecutivo se encuentren impedidos para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones. Bajo ese entendido, el derecho fundamental a la administración de justicia es una función estatal, sin importar que dichos órganos pertenezcan al Poder Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los faculte para ello y no exista prohibición o restricción constitucional al respecto⁹.

16. En esa tónica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que los derechos que comprende el artículo 17 constitucional, obligan no solamente a órganos judiciales, sino a cualquier autoridad que materialmente realice actos jurisdiccionales. Así, nuestro Máximo Tribunal ha ido más allá, al estudiar el derecho al acceso a la justicia, respecto de los actos que realiza el Ministerio Público en materia penal, tratándose de la investigación y persecución de los delitos, tomando como base que, para *"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 hacer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas"*.¹⁰

17. En lo atinente, en el ámbito internacional, las "Directrices sobre la función de los Fiscales de las Naciones Unidas"¹¹, establecen en sus numerales 11 y 12 que *"Los fiscales desempeñarán un papel activo en la investigación de delitos y en la supervisión de la legalidad de esas investigaciones como representantes del interés público."* Por tal motivo, tienen el indubitable deber de cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos.

18. Bajo esa premisa y siguiendo dicha línea interpretativa, este Organismo Constitucional Autónomo, concluye que, el derecho de acceso a la justicia, no se agota con la simple tramitación de procesos internos, y, en consecuencia, debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido, desahogando las diligencias que sean procedentes, de conformidad con los estándares del debido proceso, pues los Agentes del Ministerio Público,

⁷ Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. El texto original del artículo 17 constitucional establecía: "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los términos y plazos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

⁸ PÉREZ C., Fernando, Comentarios en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. Tirant Lo Blanch, México, D.F., pág. 377.

⁹ Ídem, pág. 380.

¹⁰ Ídem, pág. 1568.

¹¹ Adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, celebrado en la Habana, Cuba, en 1990.

tienen la obligación de actuar con la debida diligencia, como un presupuesto básico de este derecho.

19. En lo que atañe a la procuración de justicia, el artículo 21, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación del Ministerio Público de investigar los delitos, imponiéndole la consecuente obligación de que desde que tenga conocimiento de la posible comisión de un hecho ilícito, deberá proveer las medidas que estén a su alcance para el esclarecimiento de los hechos, y en su caso, ejercer la acción penal que corresponda, así como brindar atención a las víctimas del delito.

20. En adición, en el ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, consagra las funciones del Ministerio Público en su artículo 88; mientras que, la Ley Adjetiva Nacional estatuye en el artículo 127 que al Ministerio Público le compete conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión. Para tales efectos, el Ministerio Público deberá observar el deber de lealtad y actuar durante todas las etapas del procedimiento en las que intervenga, con absoluto apego a lo previsto en la Constitución, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y en la demás legislación aplicable

21. Por ello, deberá proporcionar información veraz sobre los hechos, sobre los hallazgos en la investigación y tendrá el deber de no ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando resuelva no incorporar alguno de esos elementos al procedimiento, salvo la reserva que en determinados casos la ley autorice en las investigaciones¹². Asimismo, la Representación Social deberá observar el deber de objetividad y debida diligencia, lo cual implica que su indagación sea objetiva y se refiera tanto a los elementos de cargo, como a los de descargo, en el ánimo de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso.

22. A efecto de todo lo anterior, de acuerdo con el precepto 131 del Código Adjetivo en mención, el Ministerio Público tendrá a su cargo las obligaciones siguientes:

- I. **Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los Tratados;
- II. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito;
- III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma;
- IV. Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia del mismo, así como cerciorarse de que se han seguido las reglas y protocolos para su preservación y procesamiento;
- V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación;
- VI. Ejercer funciones de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes, cuando ejerza la facultad de atracción y en los demás casos que las leyes lo establezcan;
- VII. **Ordenar** a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, **la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo**, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;
- VIII. Instruir a las Policías sobre la legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia de los indicios recolectados o por recolectar, así como las demás actividades y diligencias que deben ser llevadas a cabo dentro de la investigación;

¹² Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 128.

- IX. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba;
- X. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma;
- XI. Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece este Código;
- XII. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;
- XIII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código;
- XIV. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este Código;
- XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que, con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;
- XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda;
- XVII. Poner a disposición del Órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el presente Código;
- XVIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- XIX. Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, en atención a las disposiciones conducentes y promover su cumplimiento;
- XX. Comunicar al Órgano jurisdiccional y al imputado los hechos, así como los datos de prueba que los sustentan y la fundamentación jurídica, atendiendo al objetivo o finalidad de cada etapa del procedimiento;
- XXI. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;
- XXII. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente;
- XXIII. **Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, y**
- XXIV. Las demás que señale este Código y otras disposiciones aplicables.

23. En esa tesitura, este Organismo Constitucional Autónomo, coincide con el criterio asumido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 14, “*Sobre los derechos de las víctimas de delitos*”, emitida el 27 de marzo de 2007, en la que, en el punto número 3, inciso b), del apartado de observaciones, reconoció que el trabajo de investigación del delito en la averiguación previa constituye: “(…) *la etapa medular en la fase de procuración de justicia, porque de ella depende el ejercicio de la acción penal en contra del probable responsable, o bien para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño (…)*”.

24. De igual manera, concuerda con el razonamiento expuesto por el Organismo Nacional, en la Recomendación General 16, sobre “*el plazo para resolver una averiguación previa*”, de 21 de mayo de 2009, en la que enfatizó que los agentes del Ministerio Público, a fin de garantizar una adecuada procuración de justicia, deben cumplir en el desarrollo de su labor, con las diligencias mínimas para:

- a) evitar la dilación en el trámite de la averiguación previa, de tal manera que no existan omisiones en la práctica de diligencia por los periodos prolongados,
- b) garantizar el desahogo de las diligencias de investigaciones necesarias para acreditar el delito y la probable responsabilidad del sujeto,
- c) preservar los indicios del delito a fin de asegurar que las líneas de investigación puedan agotarse,
- d) propiciar el desahogo de los análisis y dictámenes periciales,
- e) dictar las medidas de auxilio y protección a las víctimas del delito y a los testigos,
- f) garantizar el acceso a la justicia a las víctimas del delito mediante la eliminación de la práctica de elaborar actas circunstanciadas en lugar de averiguaciones previas,
- g) evitar enviar al archivo o a la reserva las averiguaciones previas si no se han agotado las líneas de investigación y,

h) propiciar una mayor elaboración de investigación por parte de los elementos de la policía que tengan a su cargo dicha función.

25. Aunado a ello, en la Recomendación General número 16, la Comisión Nacional advirtió que, la falta de resultados por parte de las instancias encargadas de la procuración de justicia del país, no sólo obedece a la carga de trabajo, sino también a la ineficiencia o apatía de los responsables de la investigación, quienes en muchos de los casos, se dedican a esperar que las víctimas aporten elementos que ayuden a integrar la averiguación previa, o a que los peritos rindan sus dictámenes, sin que exista una verdadera labor de investigación, en la que se realicen las diligencias mínimas necesarias.

26. Dicha observación, ha sido advertida por esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, y con base en ella, se han emitido diversas Recomendaciones a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en las cuales se ha evidenciado la falta de compromiso y diligencia por parte de los Agentes del Ministerio Público en la investigación de los delitos, trayendo como consecuencia su responsabilidad en la violación del derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, ya sea porque incurren en un retardo injustificado, o bien, porque interfieren con el derecho al debido proceso o con el acceso a un recurso efectivo en favor de los justiciables. A modo de ejemplo, pueden citarse las Recomendaciones 2/2019, 7/2019 y 16/2019; 01/2020, 05/2020, 09/2020, 25/2020, 26/2020, 29/2020 y 30/2020; así como durante el año que transcurre, 02/2021, 03/2021, 12/2021, 26/2021, 31/2021 y 48/2021.

27. Entonces pues, tomando como referencia los argumentos hasta aquí esgrimidos, este Organismo concluye que existe una inadecuada procuración de justicia, en los casos en los cuales los servidores públicos encargados de la investigación y persecución de los delitos, no actúan con la debida diligencia,¹³ cuyo contenido no está centrado en las garantías del acusado en el proceso penal –aunque no las desconoce–, sino en la conducta del Estado en el contexto de su obligación de encontrar la verdad de los hechos y sancionar a sus responsables de manera adecuada; omiten realizar acciones pertinentes y prontas, para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación, o en su defecto, las que llevó a cabo fueron realizadas de manera deficiente, lo cual genera que los delitos continúen impunes. En ese entendido, la dilación en la procuración de justicia consiste en el retardo en las funciones investigadora y persecutoria de los delitos, lo que en muchos casos conlleva la prescripción de la acción penal y la consecuente extinción de la responsabilidad penal que pudiera atribuirse a las personas señaladas como responsables.

28. Respecto a dicho tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también se ha pronunciado y sustentó el criterio de 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. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que los hechos vuelvan a repetirse (…) una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos (…)*¹⁴.” Asimismo, en el *“Caso Ivcher Bronstein vs. Perú”*, el Tribunal Interamericano reconoció que por impunidad se entiende: *“(…) la falta, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana (…)*.” *La Corte ha advertido que, el Estado, tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.*¹⁵

¹³ DE LEÓN, Viviana y OBANDO Luis, *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional 2010, pág 8.

¹⁴ Corte IDH, *“Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”*, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas), párrafos 289 y 290.

¹⁵ Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párrafo 12.

29. Luego entonces, retomando el contenido de los instrumentos internacionales, interamericanos, e internos que brindan sustento jurídico a la presente resolución, así como la mencionada Recomendación General número 16 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo considera que, del análisis de las constancias que integran la carpeta de investigación, es posible advertir la violación del derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, debido al retardo en la investigación de los hechos denunciados por el señor **Q1**, repercutiendo así en su derecho específico a una justicia pronta y expedita, retardo atribuido de manera directa a la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación contra el Delito de Robo del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, así como a la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación del Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

30. Veamos, en primer lugar, el señor **Q1** sostuvo en su escrito de queja que, en fecha 18 de abril del año 2017, interpuso denuncia por el delito de robo cometido en su agravio, denuncia que le fue recibida en el Módulo de Atención Temprana Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, y que ratificó en esa misma fecha, originándose la carpeta de investigación marcada con el número [...] inicialmente a cargo de la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, quien la integró hasta marzo de 2018, sin que el quejoso advirtiera que emitía alguna determinación al respecto. En segundo término, el recurrente señaló que, luego de que la carpeta de investigación quedó a cargo de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA** desde marzo de 2018, ésta tampoco la resolvió, al menos hasta el momento de promover la queja que nos ocupa, el 06 de octubre de 2020; motivo por el cual, consideró violentado su derecho de acceso a la justicia.

31. Al respecto, esta Comisión requirió de informe a ambas servidoras públicas y obtuvo copias de la referida carpeta de investigación, de las cuales se desprende que, efectivamente, **Q1** presentó escrito mediante el cual interpuso denuncia o querrela por el delito de robo de vehículo y, como consecuencia de ello, de los daños que pudieran haberse causado al automotor de su propiedad, hechos que atribuyó a **JRTE**. Dicha denuncia, se registró bajo el número [...] y fue ratificada en fecha 18 de abril de 2017, como puede constatarse en la comparecencia que, para dichos efectos, le recabara la **LIC. SANDRA RIVAS GARCÍA**, Agente del Ministerio Público, adscrita al Módulo de Atención Temprana Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

32. En esa misma fecha, la denuncia se turnó a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en ese momento a cargo de la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, quien al avocarse al conocimiento de los hechos, giró oficios fechados el día 21 de abril de 2017, por medio de los cuales requirió la colaboración de diversas autoridades; asimismo, solicitó el ingreso del vehículo motivo de denuncia al Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados y pidió valuación de dicho automotor. No obstante, luego de dichas diligencias, la Fiscal no ordenó ningún otro acto de investigación, tendiente al esclarecimiento de los hechos, pues las únicas diligencias que son posibles de constatar con el análisis de las copias del legajo de investigación, consisten en la recepción de un informe de investigación ministerial y del mencionado peritaje de valuación.

33. Luego entonces, pese a que la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada contra el Delito de Robo del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, pretenda justificar su omisión en la integración de la carpeta de investigación en comento, bajo el argumento de que desde el día 27 de noviembre de 2017 dejó la titularidad de la Unidad de Investigación Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, lo cierto es que incurrió en una inactividad procesal de **7 meses y 6 días**, inactividad que, a juicio de este Organismo es totalmente injustificada y que, evidentemente, representa una violación del derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, en agravio de los intereses del señor **Q1**.

34. Aunado a ello, una vez que la carpeta de investigación quedó a cargo de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas (27 de

noviembre de 2017), ésta realizó actos de investigación relativamente subsecuentes, los días 21 de febrero y 06 y 20 de marzo de 2018; para luego, no volver a actuar dentro de la indagatoria hasta el día 22 de agosto de 2018, constituyéndose así una inactividad procesal de **5 meses y 2 días**. Asimismo, este Organismo advierte que la Fiscal retardó de nueva cuenta la integración de la carpeta de investigación, por **7 meses y 12 días**, al actuar de nueva cuenta hasta el 03 de abril de 2019 y, una vez más, omitir el trámite de la indagatoria por **3 meses y 29 días**, al actuar hasta el día 02 de agosto de 2019. Aunado a ello, la Fiscal, incurrió en una inactividad procesal de **1 año, 2 meses y 23 días**, al retomar la integración de la carpeta de investigación que nos ocupa, hasta el día 25 de octubre de 2020, luego de ser requerida de informe por esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

35. Ahora bien, tomando en consideración el argumento de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en el sentido de que desde el 1º de septiembre de 2019 se encontró de incapacidad por maternidad, se tiene que, de acuerdo con el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, dicho período comprende un total de 84 días, por lo que en el caso concreto, dicho período comprendería desde el **1º de septiembre, hasta el 23 de noviembre de 2019**. De cualquier forma, aunque el lapso transcurrido del 02 de agosto al 1º de septiembre de 2019, no representa mayor agravio, nada justifica los **11 meses y 3 días** de inactividad procesal comprendidos entre el 23 de noviembre de 2019 y el 25 de octubre de 2020.

36. Por otro lado, a pesar de que, desde esa fecha, la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, realizó diligencias en fechas 18, de noviembre; 05, 26 y 29 de diciembre de 2021 y luego el 25 de enero y el 24 de febrero de 2021, hasta el día 14 de julio de 2021, fecha en la que remitió copias actualizadas de la indagatoria, no había efectuado ningún otro acto de investigación, lo que se traduce en inactividad procesal de **4 meses y 20 días**. Del mismo modo, los protocolos y las formas de laborar durante la pandemia, no justifican dicha actividad, pues incluso, de las evidencias aportadas por la propia Fiscal, esta Comisión advierte que se le instruyó seguir laborando desde casa, lugar desde donde pudo haber ordenado actos de investigación, lo que en el caso no ocurrió.

37. Bajo ese contexto, este Organismo resuelve que, los periodos de tiempo en que la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, ex Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas omitieron la realización de actos de investigación tendientes al esclarecimiento de los hechos denunciados por el **Q1**, configuran indudablemente la violación de su derecho de acceso a la justicia, específicamente en lo que a una procuración pronta y expedita se refiere, de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales que sustentan esta Recomendación.

38. A lo anterior, se suma además la falta de objetividad de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, quien a pesar de que en su informe de autoridad rendido en fecha 03 de noviembre de 2020 reconoció que dentro de la indagatoria no se cuenta con elementos suficientes para acreditar el delito denunciado por el quejoso, ha sido igualmente omisa en resolver en consecuencia lo que en derecho proceda, omisión que también resulta reprochable, en la medida en que con ello se mantiene en la incertidumbre jurídica al señor **Q1**.

39. Bajo ese entendido, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en coincidencia con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del criterio sustentado en la ya mencionada Recomendación General 16, sobre *“el plazo para resolver una averiguación previa”*, de 21 de mayo de 2009, considera que, el trabajo de investigación del delito durante la integración de una averiguación previa o carpeta de investigación,

constituye “una etapa medular en la fase de procuración de justicia, porque de ésta dependen el ejercicio de la acción penal en contra del probable responsable, o bien, para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño”, razón por la cual, los servidores públicos adscritos a las Fiscalías deben llevar adelante, con rigor y escrúpulo, la investigación que permita la apertura de un proceso, para así evitar la impunidad.

40. Conforme a lo establecido en tal Recomendación, esta Comisión Estatal también coincide con su homónima Nacional, en el sentido de que si bien no existe un término para integrar una averiguación previa (o carpeta de investigación por el caso que nos ocupa), dado que los plazos sólo existen generalmente cuando la libertad de una persona está sujeta al resultado del procedimiento, circunstancia contraria a la que ocurre en las averiguaciones previas sin detenido, ello constituye una laguna legal que debe ser subsanada, en virtud de que el resultado del procedimiento puede derivar en la afectación de los bienes jurídicos, como es el caso del derecho a la libertad personal (probable responsable) o a la reparación del daño (víctima u ofendido), pero además, denotan una falta de actividad por parte de los Agentes del Ministerio Público, al dejar la carga de la prueba a la víctima u ofendido, circunstancia que propicia en el porcentaje mencionado, un favorecimiento a la impunidad.

41. La afirmación anterior, se sustenta con los resultados del Índice Global de Impunidad, publicados por la Universidad de las Américas Puebla, en su edición 2020, que ubicaron a México entre los países con índice de impunidad muy alto, con un porcentaje de 49.67 %, ubicándose en la posición número 60 de 69 países estudiados, determinándose en dicho estudio que, en nuestro país, **la impunidad es estructural en términos institucionales**¹⁶. Aunado a ello, el Índice de Estado de Derecho en México (2020-2021) de *World Justice Project*, evidencian un estancamiento en el progreso del país hacia un Estado de Derecho robusto, con cambios marginales en los puntajes generales de la mayoría de las Entidades Federativas desde la última edición. En dicho estudio, entre otros factores, se estudió el sistema de justicia penal y se identificó que Zacatecas se encuentra entre las Entidades Federativas cuyo puntaje disminuyó en dicho aspecto¹⁷, en el cual se ubicó en la posición 3; mientras que, en la observancia de derechos fundamentales, se colocó en la posición 15.

42. Los anteriores hallazgos, no distan de los que en 2016 publicó INEGI mediante el Índice Global de Impunidad 2016¹⁸, en los que además ubicó a Zacatecas entre las entidades con mayor número de personal en las procuradurías por cada cien mil habitantes (91), mejorando su cifra del año anterior (80) y posicionándose muy por encima del promedio nacional (78). Destaca aún más al posicionarse entre los primeros lugares con mayor número de agencias del Ministerio Público, 7 por cien mil habitantes, mejorando igualmente la cifra del año anterior de 6. Otro dato para destacar es el número de agentes por cada mil delitos registrados, 11 contra 6 a nivel nacional. Con esos datos, es posible concluir que, no obstante que, en la ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, desde el año 2016 se cuente con personal suficiente, por encima incluso del promedio nacional, persiste la negligencia y la falta de diligencia en la función persecutoria a cargo de los Agentes del Ministerio Público, quienes no llevan a cabo las indagaciones de forma eficaz, seria, imparcial y rigurosa, favoreciendo así la impunidad como en el caso concreto ha sido evidenciado por este Organismo, con base en los argumentos precedentes.

43. En el caso concreto, la ineficiencia y la omisión en la realización de una investigación seria, imparcial y efectiva primero por parte de la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, y luego de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, han propiciado que, hasta la fecha, el delito que denunció el **Q1** continúe impune, pues la carpeta de investigación que se originó con dicha denuncia sigue sin resolverse, con el consecuente menoscabo de sus derechos humanos, en concreto, de su derecho de acceso a la justicia.

¹⁶ Obtenido de: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

¹⁷ Obtenido de: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1_msi-2020-2021-ESP.pdf

¹⁸ Obtenido de: <https://www.udlap.mx/igimex/>

44. En suma, esta Comisión de Derechos Humanos concluye que la inactividad detectada en el actuar de la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, no tiene justificación alguna. Pues, por el contrario, denota apatía y falta de diligencia y seriedad en su labor investigadora, máxime si tomamos en consideración que, como ya también se dijo, dicha función, es la parte medular de la procuración de justicia. Y ello, es de pleno conocimiento de los Agentes del Ministerio Público como titulares de la acción penal y representantes de los intereses de la sociedad; no obstante, las omisiones evidenciadas, ha derivado en el quebrantamiento del derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, en agravio directo del **Q1**.

45. Luego entonces, como bien se puede apreciar, dentro de los principios rectores que deben regir el actuar del Ministerio Público se encuentra el respeto a los derechos humanos; por tanto, es una obligación que su proceder sea eficaz, imparcial y legal, lo que en el presente asunto no ha ocurrido, sin que a la fecha se haya judicializado la carpeta de investigación marcada con el número [...], o, en su defecto, se haya determinado cualquier forma de conclusión establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Por tanto, la omisión en su ejercicio obligatorio, violenta el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva al estar fundamentados constitucional y legalmente. Lo anterior, tiene sustento en el criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto refiere:

“DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.

De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como 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 tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

Amparo en revisión 352/2012. Braskem, S.A. 10 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Amparo en revisión 121/2013. Ignacio Salgado García. 12 de junio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso. Amparo en revisión 42/2013. María Dolores

Isaac Sandoval. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Recurso de reclamación 131/2013. Embotelladoras Bepensa, S.A. de C.V. 19 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras. Amparo directo en revisión 3646/2013. Elías García Sánchez. 26 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124. Tesis de jurisprudencia 103/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.”¹⁹

VII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. Este Organismo, rechaza tajantemente todo quebranto a los derechos humanos de toda gobernada y todo gobernado. Por ello, se hace especial énfasis en la obligación que tienen los servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en el marco del sistema de protección de derechos humanos que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cumplir la ley, de prevenir la comisión de conductas que vulneren los derechos humanos, de proporcionar a las víctimas un trato digno, sensible y respetuoso, y fundamentalmente, brindar una debida atención a efecto de evitar revictimizarlas, como sucedió en el caso de las Recomendaciones mencionadas en acápites antecedentes y, en el caso específico del señor **Q1**.
2. En el caso que nos ocupa, este Organismo Autónomo recopiló elementos de convicción suficientes para probar que el **Q1** sufrió el menoscabo de su derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, debido al retardo injustificado en la investigación de la carpeta de investigación marcada con el número [...], lo que se traduce en una ineficiente procuración de justicia que no cumple con los estándares fijados por los instrumentos jurídicos que sustentan esta Recomendación, y mucho menos con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Dicho retardo, atribuible de manera directa a la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, otrora Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y a la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ha impactado de manera directa en su derecho de acceso a la justicia y, por ende, a la tutela jurisdiccional, en la medida en que interfiere con el cumplimiento del objeto del proceso penal, de acuerdo a los postulados del artículo 20, Apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye lo siguiente: “...*El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen*”.

¹⁹ Décima Época, Registro: 2015591, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), Página: 151

4. Adicionalmente, se tiene probado que la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ha omitido resolver la carpeta de investigación en comento, de manera injustificada, pese a que ella misma reconoció que no cuenta con elementos suficientes para acreditar el delito que el quejoso denunció, lo cual, constituye el incumplimiento de su deber de investigación, el cual, de acuerdo al precepto 212, párrafo segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales, deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión. Por lo tanto, si en su opinión técnica jurídica, no existen elementos suficientes para ejercitar acción penal, su obligación es resolver en consecuencia y emitir la determinación correspondiente, en aras de no mantener en la incertidumbre jurídica al **Q1**.

5. En consecuencia, esta Comisión enfatiza una vez más, la imperiosa necesidad de que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, adopte una política institucional que tienda a superar la práctica de que el acceso a la justicia sólo le sea garantizada al imputado, debido a que también se constituye como una obligación para el Estado respecto a las víctimas de un delito y su familia, pues la investigación y persecución de los delitos que lleva a cabo el Ministerio Público es un elemento del derecho de acceso a la justicia. Por ello, esta investigación debe de llevarse a cabo de forma seria, eficaz y efectiva y no como mero trámite.

6. Lo anterior, debido a que, la protección de los derechos procesales es responsable de toda autoridad (administrativa, legislativa y judicial) que a través de sus resoluciones decide sobre derechos y obligaciones de las personas, por lo que las actuaciones del Ministerio Público deben apegarse a estos derechos. Por tanto, la implementación de tal política permitirá garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos de todo justiciable, en particular el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita.

VIII. REPARACIONES.

1. De conformidad con lo establecido, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual 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”.

2. En un respeto irrestricto del Estado de Derecho, las personas gozaran de la garantía de que en caso de ser objeto de violación a sus derechos humanos, podrán reclamar que el o los responsable de dicha vulneración sean sancionados, pues el Estado tiene la posición de garante de sus derechos y por lo tanto; según lo ha dispuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“Las víctimas de violación a los derechos humanos o sus familiares, tiene derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, Lo cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, si no el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior derivado tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”²⁰.*

²⁰ Tesis P/LXII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXXIII, enero de 2017. Pág. 28.

3. El deber de reparación por violaciones a los derechos humanos, a nivel internacional, lo encontramos dispuesto tanto en el sistema universal como regional de protección a los derechos humanos. En el ámbito universal, se encuentra previsto en los “Principios y Directrices básicos sobre el derecho a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, donde se dispone que las violaciones de derechos humanos deben contemplar, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de ésta, una reparación plena y efectiva en las formas siguientes: indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, lo cual a su vez es también contemplado por la Ley General de Víctimas, en sus artículo 1º, último párrafo, 7, fracciones I y II, y particularmente en el texto legal del artículo 26, que establece que *“Las Víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizaste que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición”*, además por lo previsto en el artículo 27 del mismo ordenamiento legal. Por ello resulta particularmente importante la ejecución de las medidas de reparación por parte del estado dirigidas a la no repetición en Zacatecas de hechos similares a los ocurridos en el presente caso.

4. En el sistema regional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 63.1 dispone que cuando se acreditó que hubo violación a un derecho o libertad protegidos, se deberá garantizar al lesionado el goce de su derecho o libertad quebrantados, y, además, de ser procedente, se repararán las consecuencias de la medida o situación que se ha configurado la violación a estos derechos, aunado al pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

5. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que *las reparaciones, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial.*²¹

6. Este doble alcance de la norma reparatoria, ha incidido cada vez con mayor frecuencia en el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dando lugar a una arquitectura reparatoria que tendrá como objetivo, no solo borrar las huellas que en la víctima produjo el actuar del Estado, sino también evitar que ese tipo de hechos se repitan.²²

7. Por lo que hace a este derecho, el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, dispone que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público estatal, la resolución formulada al respecto debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva resituación de las personas afectadas en sus derechos.

Modalidades de la reparación del daño. La reparación del daño comprende diversas modalidades en las que se puede materializar:

A) La indemnización.

1. La indemnización ha sido reconocida como una medida que tiende a compensar a las víctimas por afectaciones materiales sufridas con motivo de la falta que ha cometido el Estado en su perjuicio, entre ellos, el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral sufrido por el

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 7 de febrero de 2006. Serie C. No. 144. Párr. 175.

²² Rousset Siri, Andrés Javier (2011): El Concepto de la Reparación Integral en la Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos. Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210/2011. Año I- N1 59- www.revistaidh.org.

agraviado²³; lo que no puede implicar ni un empobrecimiento ni un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores²⁴.

2. El concepto de indemnización, deberá ser tomado en consideración por las autoridades responsables para que el **Q1**, persona de quien se tiene por demostrada afectación concreta en los términos expuestos en el presente Instrumento Recomendatorio. Para determinar el monto, deberán tomarse en cuenta los hechos del caso y los daños acreditados como consecuencia de la violación del derecho de acceso a la justicia en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita; por ello, se deben evaluar los gastos que hasta la fecha haya erogado el quejoso, con motivo de la integración de la carpeta de investigación que originó esta Recomendación.

3. Conforme a las normas internacionales, para la indemnización deberá tomarse en cuenta:

- a) El daño físico o mental.
- b) La pérdida de oportunidades, en particular de educación, servicios sociales y empleo.
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluyendo el lucro cesante.
- d) Los perjuicios morales.
- e) Gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

B) De la Satisfacción.

1. Respecto a este concepto, de conformidad con lo establecido por los Principios sobre el derecho a obtener reparaciones, ésta debe incluir, cuando sea el caso, la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no se continúe con las violaciones; b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; c) una declaración oficial o decisión oficial 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 violaciones²⁵.

2. Este Organismo considera que el **DR. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO**, Fiscal General de Justicia del Estado, a quien va dirigida la presente Recomendación, a través del Órgano Interno de Control, deberá iniciar el procedimiento administrativo en contra de la **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, actualmente adscrita al Módulo de Atención Temprana Penal del Distrito Judicial de Zacatecas capital y de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, por ser las servidoras públicas que vulneraron el derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, en perjuicio del **Q1**.

C) La rehabilitación.

La presente reparación debe “incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.”²⁶, en ese contexto, las medidas de rehabilitación buscan reducir los padecimientos físicos y psicológicos de las víctimas, a través del otorgamiento de servicios de atención médica, psicológica, jurídica y social que éstas requieran.

En el presente caso, la rehabilitación debe tomar en consideración la afectación psicológica que ha sufrido el señor **Q1**, derivado de la vulneración de su derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita; por lo cual, deberán ofrecérsele tratamientos psicológicos, necesarios para su total recuperación, en caso de que así lo decida y acepte.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras, Reparaciones y Costas, Sentencia 21 de junio de 1989, Serie C, No. 7, párr.38.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tinoco Estrada y otros Vs Bolivia, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia 27 de noviembre de 2008, Serie C. No. 211.

²⁵ ONU, Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006, párr. 22.

²⁶ Ídem, párr. 21.

D) Garantía de no repetición.

1. Son aquellas que se adaptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a hacer objeto de violaciones a sus derechos humanos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de su misma naturaleza.

2. Este Organismo estima que la capacitación a los servidores públicos debe continuar implementándose y debe materializarse en programas y cursos permanentes de capacitación en temas de derechos humanos, particularmente aquellos relativos al derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, para efectos de garantizar la no repetición de actos infractores a derechos humanos por parte de los agentes involucrados.

3. Asimismo, se deberá implementar una estrategia o plan de supervisión, con la finalidad de que las y los Agentes del Ministerio Público, no incurran en un retardo injustificado en la integración y determinación de las carpetas de investigación que tienen a su cargo; y así, agoten las diligencias que la autoridad ministerial considere necesarias, dentro de un plazo razonable. Lo anterior, para salvaguardar de manera efectiva el derecho de acceso a la justicia de las personas, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita.

IX. RECOMENDACIONES.

Por lo anterior, y con fundamento en los 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 2, 3, 4, 8, 17, 37, 51, 53, 54, 56, 57 y 58 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas se emiten las siguientes Recomendaciones:

PRIMERA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente Recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas, a **Q1** como víctima directa de violaciones a sus derechos humanos, a fin de garantizar que tenga acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral previstas en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

SEGUNDA. Dentro del plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de esta Recomendación, si así lo decide la víctima, se brinde la atención psicológica que requiera **Q1**, por las posibles afectaciones que pudiera presentar, en relación a los sucesos ocurridos con motivo de los hechos objeto de estudio de la presente Recomendación, se dé continuidad con dicho tratamiento hasta su total restablecimiento. Debiendo, remitir a este Organismo, las constancias que acrediten su debido cumplimiento.

TERCERA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, a través del Órgano Interno de Control, se inicie el proceso de investigación administrativo en contra de **LIC. DELIA DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ**, actualmente adscrita al Módulo de Atención Temprana Penal del Distrito Judicial de Zacatecas capital y de la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con el fin de determinar su responsabilidad administrativa y las sanciones que en derecho procedan, en su momento procesal oportuno, se remitan las constancias a esta Comisión de Derechos Humanos, que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro del plazo máximo de un mes, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se instruya a la **LIC. ALMA EDITH CERDA ALMANZA**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Robo de Vehículos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, para que, a la brevedad posible y sin mayor demora, agote los actos de investigación que considere pertinentes y resuelva lo que en derecho proceda dentro de la carpeta de investigación número [...], notifique debidamente al **Q1**, y remita a este Organismo las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Dentro de un plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se capacite al personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado, en temas relativos a la protección y respeto a los derechos humanos, específicamente en lo que al derecho de acceso a la justicia se refiere, para que en lo sucesivo se conduzcan en su actuar laboral con apego y respeto a la legalidad, realizando investigaciones serias, eficaces y efectivas, bajo el estándar de debida diligencia y pleno respeto a los derechos humanos tanto de víctimas y/u ofendidos, como de imputados.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se hace del conocimiento de la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no, en el entendido de que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispone de un plazo de 15 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento.

Por último, hágasele saber a la quejosa que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de este Organismo, dispone de 30 días naturales, computados a partir de la fecha de notificación del presente documento, para que en caso de que exista inconformidad con la misma, interponga el recurso de impugnación correspondiente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así lo determina y firma

DRA. EN D. MA. DE LA LUZ DOMÍNGUEZ CAMPOS
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO