

Expediente: CDHEZ/158/2018

Persona quejosa: Q.

Persona agraviada: Q.

Autoridad responsable:

Lic. Rosa Imelda López García, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

Derecho humano violentado:

Derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

Zacatecas, Zac., a 22 de junio de 2019, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/158/2018, y analizado el proyecto presentado por la Visitaduría Regional de Fresnillo, Zacatecas, la suscrita aprobó, de conformidad con los artículos 4, 8 fracción VII y 51 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 39, fracción III, 77, 79, 80 y 81 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, vigente al momento de los hechos, la **Recomendación 07/2019**, que se dirige a la autoridad siguiente:

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

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD

1. De conformidad con los artículos 6°, 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 26 de abril de 2018, **Q** presentó, de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, queja en contra de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos.

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 55 y 56 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, vigente al momento en que ocurrieron los hechos.

El 30 de abril de 2018, la queja se calificó como una presunta violación al derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

En fecha 10 de agosto de 2018, se acordó la ampliación de término, relativo al procedimiento que se sigue ante este Organismo.

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

Q detalló que, en fecha 23 de agosto de 2013, presentó denuncia en contra de la persona de iniciales **ATO** por considerarlo responsable de cometer en su perjuicio el delito de abuso de confianza y/o el que resulte; con dicha denuncia, se formó la averiguación previa [...] a cargo de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

La quejosa señaló que la averiguación previa se integró en poco tiempo, pero pese a que estaba lista para consignarse y solicitarse orden de aprehensión, y aún y cuando en diversas ocasiones acudió con la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ésta le manifestaba que no la encontraba o que no encontraba el Libro de Gobierno, o bien, que ya la había consignado, pero que no tenía el oficio donde constaba que le habían recibido la indagatoria.

Finalmente, **Q** detalló que, en febrero de 2018, fue notificada del auto que resolvió sobre la solicitud de orden de aprehensión solicitada en contra de la persona de iniciales **ATO**, percatándose que se negó dicha orden por parte de la **LIC. SOCORRO GARCÉS QUINTANAR**, Jueza Segunda del Ramo Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en razón de haber prescrito la acción penal y en consecuencia, se extinguió la responsabilidad penal. Lo cual, la quejosa consideró violatorio de sus derechos humanos.

3. Las autoridades involucradas rindieron los informes correspondientes:

a) En fecha 10 de julio de 2018, la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe con relación a los hechos materia de la queja.

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, 16 y 17 de su Reglamento Interno, vigente al momento de los hechos, debido a que la queja se promueve en contra de una servidora pública adscrita a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

2. De conformidad con los artículos 55 y 56 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, vigente al momento de los hechos, este Organismo advierte que, de la narrativa de éstos, se puede presumir la presunta violación de los derechos humanos de la **Q**, y la probable responsabilidad por parte de la servidora pública señalada.

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

a) Derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

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 la servidora pública señalada, este Organismo realizó las siguientes actuaciones:

1. Entrevistas a las personas relacionadas con los hechos:

- En fecha 26 de abril de 2018, se entrevistó a **Q**, en su calidad de persona quejosa y agraviada.

2. Solicitudes de informes y colaboraciones:

- En fecha 30 de abril de 2018, se solicitó informe en vía de colaboración al **DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO**, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas.
- En fecha 22 de junio de 2018, se solicitó informe de autoridad a la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- En fecha 22 de junio y 11 de julio de 2018, se solicitó informe en vía de colaboración al **LIC. URIEL CHÁVEZ MARTÍNEZ**, Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- En fecha 17 de agosto de 2018, se solicitó informe en vía de colaboración a la **LIC. SOCORRO GARCÉS QUINTANAR**, Jueza Segunda del Ramo Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- En fecha 24 de agosto de 2018, se solicitó informe en vía de colaboración al **LIC. GABRIEL MORALES TORRES**, Delegado Regional de la Zona Norte, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

3. Recopilación de información y consulta de documentos:

- En fecha 12 de junio de 2018, se recibió informe en vía de colaboración a cargo del **M. en A. JOSÉ ANTONIO MILANÉS RODRÍGUEZ**, Coordinador de Administración de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.
- En fecha 10 de julio de 2018, se recibió informe de autoridad a cargo de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- En fecha 14 de agosto de 2018, se recibió informe en vía de colaboración, signado por el **LIC. URIEL CHÁVEZ MARTÍNEZ**, Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, al que adjuntó copia del Libro de Gobierno de dicha Agencia a su cargo.
- En fecha 23 de agosto de 2018, se recibió informe en vía de colaboración, a cargo de la **LIC. SOCORRO GARCÉS QUINTANAR**, Jueza Segunda del Ramo Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, al que adjuntó copias certificadas del proceso penal número [...], relacionado con los hechos materia de la queja.
- En fecha 6 de septiembre de 2018, se recibió informe en vía de colaboración, remitido por el **LIC. GABRIEL MORALES TORRES**, Delegado Regional de la Zona Norte, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, al que adjuntó informe que le remitiera a su vez, el **LIC. URIEL CHÁVEZ MARTÍNEZ**, Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

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 64 y 65 del Reglamento Interior de este Organismo, vigente al momento de los hechos, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, remitidos tanto por la agraviada como por la autoridad señalada como responsable, así como documentación, dictámenes e inspecciones necesarios para emitir la resolución correspondiente.

VI. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

A) Derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

1. El derecho a una tutela jurisdiccional ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 a 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 decisión¹. El derecho a la tutela jurisdiccional es pues, 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. De este modo, el derecho de acceso a la justicia constituye una prerrogativa a favor de las personas de 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 violentados.

3. El *corpus iuris* internacional en materia de derechos humanos ha permitido establecer diversos aspectos del derecho al acceso a la justicia. De esta manera, hoy en día son varios los instrumentos internacionales, particularmente tratados y declaraciones, los que se refieren 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. En ese tenor, en el sistema universal, la Declaración Universal de los derechos Humanos reconoce el derecho de acceso a la justicia en sus artículos 8 y 10, al indicar 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, y, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

5. Por su parte, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo tutela en los siguientes términos:

“1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...)”.

6. Aunado a ello, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos del poder³, en su artículo 4° y 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, en sus artículos 10 y 12 establecen 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 otro lado, en el Sistema Interamericano tenemos que, el numeral XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, estipula que:

“Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

8. Sin embargo, es la Convención Americana de Derechos Humanos el tratado internacional que reconoce de manera más amplia este derecho mediante dos de sus disposiciones. El artículo 8.1, relativo a las "Garantías Judiciales" establece que:

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

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

“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”.

9. Asimismo, el artículo 25.1 de dicho instrumento, que contempla el derecho a la "Protección Judicial", señala 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”.

10. En ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido expresamente que ambas disposiciones consagran el derecho al acceso a la justicia. Esto es, tal derecho no se encuentra literalmente reconocido en la Convención. Sin embargo, a través de una interpretación conjunta y armónica de los elementos de los artículos 8.1 y 25.1, en varios casos, la Corte ha analizado si se ha configurado violación alguna 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. Un ejemplo claro se encuentra en la sentencia dictada por la Corte en el caso *Radilla Pacheco vs. México*.⁵

11. En dicha sentencia, el Tribunal Interamericano sostuvo que el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan 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. Se observa entonces que, si bien la autotutela y las conductas autocompositivas representaron en algún momento de la historia de la humanidad, las únicas formas de resolver sus conflictos, hoy día, los Estados han 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.

13. En el caso de México, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, disponía en su texto original 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. Con la adición al señalado precepto constitucional, en 1987, se concretizó el derecho de acceso a la justicia, y se le dotó de garantías mucho más amplias. Así, 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. Con lo anterior, se infiere 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

⁵ Ídem, pág. 1703.

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

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”.

litigios sometidos a su consideración y, de ser necesario, ejecutarlos imperativa y coactivamente.⁸

15. Sin embargo, 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 son integrantes del Poder Ejecutivo tengan impedimento para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones. Por tanto, 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 autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto⁹.

16. De esta forma, 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. Inclusive, nuestro Máximo Tribunal ha ido más allá al aplicar el derecho al acceso a la justicia a los actos que realiza el Ministerio Público en materia penal, tratándose de la investigación y persecución de los delitos, con base en 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 acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas"*.¹⁰

17. A ese respecto, 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 consiguiente, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos.

18. Bajo dicha línea interpretativa, es posible afirmar entonces que, el derecho de acceso a la justicia, no se agota pues, con la simple tramitación de procesos internos, por ende, debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido, a través de las diligencias que sean procedentes de conformidad con los estándares del debido proceso, ya que los agentes del Ministerio Público tienen la obligación de actuar con la debida diligencia como un presupuesto básico de este derecho.

19. Así, en materia de 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, por lo tanto, desde que tenga conocimiento de la posible comisión de un hecho ilícito, debe 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. Y, por lo que hace al ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, consagra las funciones del Ministerio Público en su artículo 88. Por otra parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, vigentes al momento de los hechos, imponían al Ministerio Público la obligación de prevenir, investigar y perseguir los delitos, y, por consecuencia, ejercitar la acción penal de su competencia. Además de procurar que los juicios en materia penal se sigan con toda regularidad, para que la impartición de justicia sea eficaz, imparcial, pronta y expedita, pidiendo la aplicación de las penas y la reparación integral de los daños causados a las víctimas del delito¹².

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.

¹² Art. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas y Artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas.

21. Aunado a ello, establecían que el Ministerio Público en su actuar, debía regirse bajo los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad, objetividad, debida diligencia, certeza, eficacia, profesionalismo y respeto a los Derechos Humanos¹³. Y por lo que respecta exclusivamente a la etapa de averiguación previa, la propia Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas, vigente al momento de los hechos, disponía que ésta, debía regirse por los principios de a) Oficiosidad; b). Legalidad; c). Simplificación; d). Imparcialidad; e). Celeridad; f). Asistencia del Defensor; g). Protección a la víctima u ofendido; y h). Sigilo¹⁴.

22. Siguiendo dicha línea, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, 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*”, de fecha 27 de marzo de 2007. En dicha Recomendación, en el punto número 3, inciso b), del apartado de observaciones, la Comisión Nacional 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 (...)*”.

23. Así mismo, 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.

24. En adición, 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 que los peritos rindan sus dictámenes, sin que exista una verdadera labor de investigación en la que se realicen las diligencias mínimas necesarias.

25. Con base en los razonamientos anteriormente expuestos, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, 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 u omiten realizar acciones pertinentes y prontas para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación; o en su caso, aquellas que llevó a cabo fueron realizadas de manera deficiente, lo cual genera

¹³ Artículos 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas y Artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas.

¹⁴ Artículo 3, fracción IV de Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas.

que los delitos continúen impunes. Por tanto, 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 extinción de la responsabilidad penal.

26. Con relación a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también se ha pronunciado al disponer 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 este tipo de 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 (…)”*¹⁵.

27. El mismo Tribunal Interamericano, en el *“Caso Ivcher Bronstein vs. Perú”*, 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.¹⁶

28. En el caso concreto de las diligencias que integran la Averiguación Previa marcada con el número [...], a cargo de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA** – actualmente adscrita a la Unidad Especializada en Investigación de Imputado Desconocido, según información vertida por el **M. A. JOSÉ ANTONIO MILANÉS RODRÍGUEZ**, Coordinador de Administración de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas -, este Organismo advierte que, dicha funcionaria, incurrió en omisiones durante la procuración e investigación de los hechos denunciados por **Q**, que se traducen en una vulneración a su derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

29. Respecto a los hechos materia de la queja, la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, en ese entonces Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, se limitó a señalar en su informe de autoridad, la fecha de inicio de la averiguación previa [...], originada con la denuncia interpuesta por **Q**, en fecha 23 de agosto de 2013; aduciendo además, que a éste se le dio el trámite correspondiente, integrándola conforme a derecho. Sin que dicha funcionaria se haya referido a las actuaciones puntuales realizadas dentro de la misma.

30. Por otra parte, la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA** indicó que, toda vez que al momento de rendir informe no tenía acceso a la averiguación previa [...], sólo le era posible señalar que sí dio inicio a ésta, resolviendo posteriormente el **No ejercicio de la acción penal** por el delito de **abuso de confianza**, sin recordar la fecha de dicha determinación. Asimismo, refiere que sí se le instruyó realizar algunas diligencias más, para que determinara, conforme a derecho, acerca de la pertinencia de ejercitar acción penal por el delito de **fraude específico**, asegurando haber dado cumplimiento a las indicaciones giradas por el **LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA**, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas, sin que señalara la fecha de consignación de la indagatoria en comento.

31. Aunado a ello, la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, en ese entonces Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, justificó su inactividad procesal, arguyendo que en ese momento tenía

¹⁵ “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.

¹⁶ Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párrafo 12.

una excesiva carga de trabajo, siendo ese el motivo por el cual no le fue posible ejercitar la acción penal de manera inmediata. Finalmente, agregó que toda vez que no podía acceder a la averiguación previa en comento, no podía adjuntar acuse de recibido por parte del Juzgado, para corroborar su dicho respecto a la consignación de la indagatoria en comento.

32. Ahora bien, del análisis de los autos que integran el proceso penal [...], que contiene las diligencias que conformaron la averiguación previa a la que se le asignó el número [...], que se inició con la denuncia interpuesta en fecha 23 de agosto de 2013, por la **Q**, en contra de la persona de iniciales **ATO**, por el delito de abuso de confianza y/o el que resulte, es posible advertir que, a partir de dicha fecha, y hasta el 20 de mayo de 2014, fecha en que dictó determinación de consulta para el **No ejercicio de la acción penal**, la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, en ese entonces Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, dio continuidad de manera sistemática a la integración de la averiguación en comento, conforme a las facultades conferidas por los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 87 y 88 de la Constitución Local; 127, 131, fracción I; 132, fracción I; 133 y 134 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Zacatecas, así como por el artículo 5°, Apartado B, fracción III de la Ley Orgánica del Ministerio Público, estos dos últimos ordenamientos, vigentes al momento de los hechos.

33. Ahora bien, a la determinación del No ejercicio de la Acción Penal en comento, recayó en fecha 12 de junio del año 2014, determinación del **LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA**, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas, mediante la cual, con fundamento en los artículos 127 y 131, fracción I del Código de Procedimientos Penales, así como en los numerales 13 y 29, fracción I de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas, vigentes al momento de los hechos, autorizó el **No ejercicio de la acción penal**, respecto del delito de **abuso de confianza** cometido en perjuicio de **Q**, ilícito imputado a la persona de iniciales **ATO**.

34. Sin embargo, el entonces Procurador, ordenó remitir la causa a su lugar de origen, a fin de que la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, en ese entonces Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, se avocara al perfeccionamiento de la causa penal del delito de **fraude específico**, para que en su momento, resolviera lo conducente, ordenando además que, acorde a lo estipulado por el artículo 21 de la Constitución General de la República, se notificara personalmente a **Q** sobre dicha determinación. Acuerdo que la funcionaria ordenó agregar a autos en fecha 5 de agosto de 2014, así como realizar las anotaciones correspondientes en el Libro de Gobierno.

35. Al respecto, este Organismo obtuvo copias del Libro de Gobierno de la Agencia del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previa, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, mismas que fueron proporcionadas por el **LIC. URIEL CHÁVEZ MARTÍNEZ**, actual titular de la Agencia, de las cuales se infiere que, la consulta del **No ejercicio de la acción penal**, fue registrada con el oficio 595, de fecha 3 de junio de 2014; mientras que, la autorización de archivo por **abuso de confianza**, quedó registrada con fecha 29 de agosto de 2014; sin embargo, no existe anotación respecto de alguna notificación realizada a **Q**, con relación a dicha determinación, así como tampoco de la determinación mediante la cual el **LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA**, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas, ordenó seguir investigando el delito de **fraude específico**.

36. Adicionalmente, en dicho documento, tampoco se advierte dato relacionado con la fecha en que se ejerció acción penal. No obstante, de la propia integración del proceso penal [...], se observa que, en el anverso de la foja 39, que contiene la determinación dictada en fecha 12 de junio de 2014, por el del **LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA**, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas, se encuentra un sello de fecha 6 de septiembre de 2017, con la leyenda "**REVISADO**", por la Visitaduría General de la entonces Procuraduría, y, como consecuencia, en fecha 26 de septiembre de 2017, el **LIC. SAÚL**

TORRES DÍAZ, Agente del Ministerio Público número 7 Instructor de Averiguaciones Previas de este Distrito Judicial, ejerció acción penal de su competencia.

37. La información contenida en el acápite que antecede, se corrobora con la vertida en vía de colaboración, por el **LIC. URIEL CHÁVEZ MARTÍNEZ**, actual titular de la Agencia del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas de este Distrito Judicial, en el oficio dirigido al **LIC. GABRIEL MORALES TORRES**, Delegado Regional de la Zona Norte, de la Fiscalía General de Justicia del estado de Zacatecas, que fue proporcionada en original a este Organismo, por el último nombrado, y en la que el primero precisó que, debido a que se proyectaba el cierre de la Agencia número 3 Instructora, y tras las revisiones semanales del área de Visitaduría de la entonces Procuraduría General de Justicia de Estado, se comisionó al **LIC. SAÚL TORRES DÍAZ**, Agente del Ministerio Público número 7 Instructor de Averiguaciones Previas para resolver averiguaciones previas de la referida Agencia del Ministerio Público número 3 Instructora.

38. De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que, por parte de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3, Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, no existieron actuaciones dentro de la averiguación previa [...], a partir del 12 de junio de 2014, fecha en que el **LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA**, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas, resolvió sobre la consulta del **No ejercicio de la acción penal**, y hasta que concluyó su permanencia como titular de la referida Agencia, que, según su informe rendido a este Organismo Autónomo, fue hasta el 15 de enero de 2018 .

39. No es sino hasta el día 26 de septiembre de 2017, que se advierten actuaciones dentro de la averiguación previa [...], en esta fecha, el **LIC. SAÚL TORRES DÍAZ**, Agente del Ministerio Público número 7 Instructor de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ejerció acción penal por el delito de fraude específico. Lo anterior, supone una **inactividad procesal de 3 años, 3 meses y 14 días**, inactividad imputable directamente a la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, por ser ésta la única Agente del Ministerio Público que tuvo a cargo dicha indagatoria, de conformidad con lo establecido en la información proporcionada por el **LIC. URIEL CHÁVEZ MARTÍNEZ**, actual titular de la Agencia del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas de este Distrito Judicial y que además se corrobora con su propio informe de autoridad, en el que, como ya se precisó, aduce que dejó la titularidad de la Agencia.

40. Ahora bien, tras la consignación de la averiguación previa de referencia, sobrevino el auto de radicación a cargo de la **LIC. SOCORRO GARCÉS QUINTANAR**, Jueza Segunda del Ramo Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con la consecuente resolución respecto de la orden de aprehensión solicitada por el **LIC. SAÚL TORRES DÍAZ**, Agente del Ministerio Público número 7, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en contra de la persona de iniciales **ATO**, por el delito de fraude específico, cometido en perjuicio de **Q**.

41. En ese orden de ideas, tras un análisis exhaustivo de los autos que integran la averiguación previa [...], la **LIC. SOCORRO GARCÉS QUINTANAR**, Jueza Segunda del Ramo Penal del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, resolvió no conceder la orden de aprehensión solicitada, en virtud de haber prescrito la acción penal, y por ende, encontró extinta la responsabilidad penal de la persona de iniciales **ATO**, en la comisión del delito de fraude específico cometido en agravio de la quejosa. Lo anterior, en fecha 18 de diciembre de 2017

42. Lo anterior, trajo como consecuencia el sobreseimiento de la causa penal [...]. Dicha resolución, fue debidamente notificada a **Q**, según se desprende de la comparecencia realizada por ésta ante el Órgano Jurisdiccional en fecha 28 de febrero de 2018 y que fue recurrida mediante el recurso de apelación por la quejosa en esa misma fecha, admitiéndose recurso en fecha 18 de mayo de 2018, y remitiéndose autos al tribunal de alzada en esa misma fecha.

43. Derivado de la interposición del recurso de apelación, por parte de **Q** en fecha 12 de junio de 2018, se celebró audiencia de vista presidida por el **LIC. MIGUEL LUIS RUIZ ROBLES, DR. en D. ARTURO NAHLE GARCÍA** y **LIC. CARLOS VILLEGAS MÁRQUEZ**, todos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas. No obstante, debido a la inasistencia de la recurrente y ante la ausencia de manifestación de agravios en la interposición del recurso de apelación, se resolvió por parte de éstos, **DECLARAR EL RECURSO DE APELACIÓN SIN MATERIA Y FIRME LA RESOLUCIÓN APELADA.**

44. Ahora bien, toda vez que la resolución impugnada se encuentra dentro de los supuestos previstos en el artículo 9, fracción II de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas, en relación con el numeral 18 de su Reglamento Interno vigente al momento de los hechos, no corresponde a este Organismo pronunciarse en torno a ello, en atención a que se trata de una resolución estrictamente jurisdiccional en la que el **LIC. MIGUEL LUIS RUIZ ROBLES**, el **DR. en D. ARTURO NAHLE GARCÍA** y el **LIC. CARLOS VILLEGAS MÁRQUEZ**, todos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, realizaron una valoración jurídica que resolvió de fondo el recurso interpuesto, y los asuntos estrictamente jurisdiccionales, escapan del ámbito de competencia de esta Comisión, acorde a dichos preceptos legales.

45. Se tiene entonces que, las omisiones en que incurrió la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, al no notificar la determinación mediante la cual el **LIC. ARTURO NAHLE GARCÍA**, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Zacatecas, resolvió sobre la consulta del **No ejercicio de la acción penal**, respecto del delito de abuso de confianza, impidieron que la quejosa pudiera ejercer su derecho de recurrir dicha determinación a través del juicio de amparo, pues toda vez que, el artículo 127 del Código de Procedimientos Penales del Estado, vigente al momento de los hechos, disponía que contra la resolución del Procurador en la resolución de las consultas sobre el No ejercicio de la acción penal, no cabía recurso alguno, el juicio de garantías constituía el mecanismo jurisdiccional para la defensa de sus derechos, acorde a lo establecido en el artículo 114, fracción VII de la Ley de Amparo en vigor, al momento en que sucedieron los hechos.

46. Y, por otro lado, la **inactividad procesal de 3 años, 3 meses y 14 días** detectada dentro de la averiguación previa [...] con la consecuente negligencia de no ejercitar acción penal por el delito de **fraude específico**, afectaron la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, lealtad e imparcialidad en el desempeño de su cargo, conforme a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

47. Así pues, las omisiones en la integración de la averiguación previa [...] y la negligencia en el actuar de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, violentaron en perjuicio de la quejosa su derecho de acceso a la justicia, pues acorde con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación del Estado en la investigación de los delitos debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad, por lo que 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, lo que en el caso no sucedió, tal y como se ha evidenciado en los párrafos que anteceden.

48. Es decir, en coincidencia con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo estima 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 impunidad¹⁷.

49. Esta Comisión Estatal también coincide con su homónimo Nacional, en el sentido de que si bien no existe un término para integrar una averiguación previa, 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 impunidad¹⁸.

50. La afirmación anterior, se sustenta con los resultados del Índice Global de Impunidad 2018¹⁹, estudio en el que el INEGI ubicó a Zacatecas entre las entidades federativas con un índice de impunidad alto; siendo precisamente el fraude, uno de los cinco delitos que más se cometen en el fuero común, de acuerdo con dicho estudio. Adicionalmente, se obtuvo como resultado que sólo el 25% de las averiguaciones previas llegan a ser determinadas, cifra que representa menos de la mitad del promedio nacional de 57%. Por otra parte, se encontró que el porcentaje de averiguaciones previas determinadas que pasan a ser causas penales en primera instancia es de 43% mientras que la cifra nacional es de 19%. También es notorio que solo el 17% de los imputados en el estado alcanzan una sentencia mientras que la media nacional es de 29%.

51. Adicionalmente, de acuerdo con dicho estudio, Zacatecas se encuentra 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 MP, 7 por cien mil habitantes, mejorando igualmente la cifra del año anterior de 6. Otro dato a destacar es el número de agentes por cada mil delitos registrados, 11 contra 6 a nivel nacional.

52. Con tales datos, se colige entonces que, pese a 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 algunos Agentes del Ministerio Público, quienes no llevan a cabo las indagaciones de forma eficaz, seria, imparcial y rigurosa, favoreciendo así la impunidad y, como en el caso sucedió impidiendo que ejerciera su derecho a que se administrara justicia por el órgano jurisdiccional competente, puesto que, la dilación atribuible a la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ocasionó, como ya se subrayó, la prescripción de la acción penal y por ende, extinguió la responsabilidad penal de la persona de iniciales **ATO**, con el consecuente menoscabo a los derechos humanos de la quejosa.

53. Es decir, esta Comisión de Derechos Humanos concluye que la inactividad detectada en el actuar de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, dentro de la averiguación previa [...] y que como ya se señaló en el punto 46 del presente documento recomendatorio, fue por el lapso **3 años, 3 meses y 14 días** no tiene justificación alguna, como incluso ésta trató de hacer valer en su informe de autoridad, al señalar que debido a la carga de trabajo que tenía, no le había sido posible ejercitar

¹⁷ Cfr. Recomendación General No. 16, sobre el plazo para resolver una averiguación previa, de fecha 21 de mayo de 2009. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 04 de junio de 2009

¹⁸ Ídem.

¹⁹ https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

acción penal de manera inmediata; y, por el contrario, denotan 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; no obstante, su omisión, derivó en el menoscabo a los derechos humanos de la recurrente, ocasionando que el delito que denunció, quedara impune.

54. Luego entonces, en base a los razonamientos esgrimidos a lo largo del presente documento recomendatorio, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, resuelve que, en el presente caso, se acreditó la vulneración del derecho de acceso a la justicia, en la modalidad de procuración, en perjuicio de **Q**, vulneración que se imputa en forma exclusiva y directa a la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, acorde a lo expuesto con antelación.

VII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. Este Organismo Estatal hace especial énfasis en la obligación que tienen los servidores públicos de la ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en el marco del sistema de protección de derechos humanos que contempla la Constitución General de la República, de cumplir la ley, prevenir la comisión de conductas que vulneren los derechos humanos, proporcionar a las víctimas un trato digno, sensible y respetuoso, y fundamentalmente, brindar una debida atención a efecto de evitar revictimizarlas.

2. En el caso específico, este Organismo Estatal, tiene elementos suficientes para afirmar que **Q**, fue víctima de una violación a su derecho de acceso a la justicia, por un entorpecimiento en su etapa de procuración, atribuible a la negligencia y omisión en que incurrió la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, otrora Agente del Ministerio Público número 3 Instructora de Averiguaciones Previas del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con motivo de la integración de la averiguación previa [...], por lo que corresponde al delito de fraude específico.

3. En consecuencia, esta Comisión considera, de imperiosa necesidad, que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, adopte una política institucional que garantice el acceso a la justicia de las víctimas de un delito, pues la investigación y persecución imparcial, objetiva y profesional de éstos, constituyen uno de los elementos que componen el derecho de acceso a la justicia de las víctimas. Por ello, esta investigación debe de llevarse a cabo de forma seria, eficaz y efectiva, y no como un mero trámite, destinado a no prosperar.

4. 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, en la modalidad de procuración, salvaguardando con ello los derechos humanos de las personas.

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 medias 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 sufrido²⁰.”*

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 1°, 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,

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

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.

dando lugar a una arquitectura preparatoria 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 restitución.

1. Los principios sobre derecho a obtener reparación, contemplan a la restitución, siempre que haya las condiciones para que ésta sea posible, la cual ha de devolver a la víctima la situación anterior a la vulneración a sus derechos humanos²³. En el mismo sentido, el Tribunal Interamericano ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia que la reparación del daño causado requiere, en todos los casos posibles, la plena restitución; *restitutio in integrum*, que significa el restablecimiento de la situación anterior a la violación.²⁴

2. El concepto de restitución debe ser tomado en consideración por las autoridades responsables para que **Q**, persona de quien se tiene por demostrada afectación concreta, en los términos expuestos en la presente Recomendación, sea restituida en sus derechos transgredidos, en tanto que esto resulte factible y necesario a la fecha en que ésta se emita.

B) 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 agraviado²⁵; lo que no puede implicar ni un empobrecimiento ni un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores²⁶.

2. En razón a lo anterior, corresponde a la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado de Zacatecas, determinar las medidas que, por este rubro, sean procedentes para la **Q**, en su calidad de víctima directa de violación a su derecho humano de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

C) 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

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 1- N1 59- www.revistaidh.org.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs Paragauay. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C. No. 125. Párr. 189.

²⁴ Ídem, párr. 182.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

derechos de la víctima; d) una disculpa pública; y e) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones²⁷.

2. Por lo anterior, se requiere a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, para que, a través de su Órgano Interno de Control, proceda a iniciar el procedimiento administrativo en contra de la **LIC. ROSA IMELDA LÓPEZ GARCÍA**, actualmente adscrita a la Unidad Especializada en la Investigación de Imputado Desconocido, por ser la servidora pública que vulneró el derecho de acceso a la justicia, en la modalidad de procuración, en perjuicio de **Q**.

D) Garantía de no repetición.

1. 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 a la garantía vulnerada motivo del presente Instrumento para efectos de garantizar la no repetición de actos infractores a derechos humanos por parte de los agentes involucrados.

2. Asimismo, esta Comisión considera trascendente fortalecer las capacidades institucionales de la Fiscalía General de Justicia del Estado, mediante acciones y estrategias de capacitación sobre el derecho de acceso a la justicia, haciendo hincapié en las distintas garantías que lo conforman, así como en las obligaciones que, como servidores públicos, tienen las y los Agentes que integran las diferencias agencias que la conforman.

3. Esta Comisión, estima pertinente la implementación de una estrategia o plan de supervisión continua, dirigido a las y los titulares de las Agencias del Ministerio Público, a fin de verificar que, en la integración de los expedientes que tienen a su cargo, se actúe de manera diligente, seria y eficaz, contribuyendo con ello a que no exista inactividad procesal en la investigación de los hechos que son de su conocimiento.

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 30 días, contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas a **Q**, como víctima directa de violación a sus derechos humanos, a quien deberá localizarse en su domicilio, para garantizar que tenga acceso oportuno y efectivo a las medidas de asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral previstas en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

SEGUNDA. En un plazo máximo de 30 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicie el procedimiento de investigación administrativo correspondiente, a la servidora pública implicada, con el fin de determinar su responsabilidad administrativa, y en su momento procesal oportuno, se remitan las constancias a esta Comisión de Derechos Humanos, que acrediten su cumplimiento.

²⁷ 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.

TERCERA. Dentro de un plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se capacite a la servidora pública involucrada en los hechos materia del presente caso, en temas relativos a la protección y respeto del derecho de acceso a la justicia, para que en lo sucesivo se conduzca en su actuar laboral con apego y respeto a la legalidad.

CUARTA. Dentro del plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se implemente 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 su modalidad de procuración de justicia.

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

C.c.p.- Licenciado Everardo Ramírez Aguayo, Titular de la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas de Zacatecas. Para su conocimiento e inicio del expediente correspondiente.
c.c.p.- M. en D.H. Argelia Alejandra Rodríguez Ayala, Directora de Asuntos Jurídicos, para su conocimiento.
c.c.p.- Minutario.