

Expediente: CDHEZ/436/2018

Persona quejosa: VD1.

Personas agraviadas:

I. VD1.

II. VD2.

Autoridades responsables:

AR1, AR2 y AR3, todos, ex Agentes del Ministerio Público número 1, Instructores de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

Derecho humano vulnerado:

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

Autoridades presuntamente responsables:

I. A1, otrora Jefe del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

II. A2, actual Jefe del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

Derecho humano analizado:

Derecho a no ser objeto de cobro de impuestos o contribuciones desproporcionales o inequitativos, ilegales o arbitrarios.

Zacatecas, Zac., a 29 de junio de 2020; una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/436/2018, 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 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 05/2020**, que se dirige a la autoridad siguiente:

DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas, por cuanto hace al derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, en relación con el derecho a un recurso efectivo.

Así como el **Acuerdo de No Responsabilidad**, que se dirige al **LIC. SAÚL MONREAL ÁVILA**, Presidente Municipal de Fresnillo, Zacatecas, por lo que hace al derecho a no ser objeto de cobro de impuestos o contribuciones desproporcionales o inequitativos, ilegales o arbitrarios.

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 12 de octubre de 2018, **VD1** presentó queja por sí y en favor de su señora esposa, **VD2**, en contra de **AR1**, de **AR2** y de **AR3**, todos, ex Agentes del Ministerio Público número 1, Instructores de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; así como en contra del **A1**, otrora Jefe del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal 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 123 y 124 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

El 15 de octubre de 2018, la queja se calificó como una presunta violación a los derechos humanos, de conformidad con lo establecido por los artículos 123 y 124 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:

VD1 señaló que, en el año 2014, **A3**, **A4**, **A5**, **A6** y **A7**, se presentaron en su domicilio y, ostentándose como inspectores del Departamento de Alcoholes de la Administración Municipal, a cargo de **P1**, en ese tiempo, Presidente Municipal de Fresnillo, Zacatecas, colocaron sellos de clausura en su negocio, que incluye giro de alcoholes, siguiendo presuntamente indicaciones de dicho Edil Municipal.

El quejoso explicó que, a raíz de tales acontecimientos, 8 meses después, interpuso denuncia por el delito de abuso de autoridad, cometido en su perjuicio y en el de su señora esposa, señalando como probables responsables a dichos exfuncionarios. Precisó que la averiguación previa se integró en la Agencia del Ministerio Público, Instructora de Averiguaciones Previas número 1, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; y pese a que en un principio se integró de forma adecuada, después, por indicaciones superiores, se entorpeció el asunto, puesto que se dejó de actuar dentro de dicha averiguación previa, hasta que finalmente, la acción penal prescribió, lo que originó una afectación a sus derechos fundamentales.

Por otra parte, **VD1** precisó que, el **A1**, otrora Jefe del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, pretendió cobrarle lo correspondiente a 5 años de adeudo, por concepto de renovación de la licencia de alcoholes, otorgada anualmente a **VD2**, siendo ese lapso el que precisamente, su negocio ha permanecido cerrado.

3. Las autoridades involucradas rindieron los informes correspondientes:

- a) En fecha 29 de octubre de 2018, **AR3**, entonces Agente del Ministerio Público número 1, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad correspondiente.
- b) En fecha 30 de octubre de 2018, **A1**, otrora Jefe del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad correspondiente.
- c) En fecha 28 de junio de 2019, **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad correspondiente.

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 servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, así como de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, por hechos ocurridos en 2018.

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 los servidores públicos señalados.

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

- a) Derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, relacionado con el derecho a un recurso efectivo.
- b) Derecho a no ser objeto de cobro de impuestos o contribuciones desproporcionales o inequitativos, ilegales o arbitrarios.

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 personas relacionadas con los hechos; se recabaron comparecencias de personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado, así como de personal de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas; se solicitaron informes a las autoridades señaladas como responsables, así como informes en vía de colaboración; y se consultó la Carpeta Única 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 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 los agraviados como por las autoridades señaladas como responsables, así como de las declaraciones necesarias 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, ha definido el derecho a una 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, -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

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.

2. Consecuentemente, 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 violentados.

3. Ahora bien, gracias a la dinámica actual del derecho internacional de los derechos humanos, el *corpus iuris* internacional 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 hacen alusión 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 sentido, 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. Por otro lado, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estatuye 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. Respecto a dicho derecho, se tiene también 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 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 otro lado, en lo que respecta 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. No obstante lo anterior, es la Convención Americana de Derechos Humanos, el tratado internacional que reconoce de manera más amplia el derecho de acceso a la justicia, a través de dos disposiciones. Así, 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).

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

9. Asimismo, el artículo 25.1 de dicho instrumento interamericano, 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" (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. Ejemplo de lo anterior, lo constituye 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. Luego entonces, 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.

13. De esta manera, en el caso de nuestro país, 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. Sin embargo, 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

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".

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

15. No obstante, 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 respecto.⁹

16. Con base en lo anteriormente expuesto, 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. Incluso, 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 dicha 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, tienen la obligación de actuar con la debida diligencia, como un presupuesto básico de este derecho.

19. De este modo, 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, 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. Mientras que, en el ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, consagra las funciones del Ministerio Público en su artículo 88. En tanto que, 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. Así como, procurar que los juicios en materia penal se siguieran con toda regularidad, para que la impartición de justicia fuese

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.

eficaz, imparcial, pronta y expedita, pidiendo la aplicación de las penas y la reparación integral de los daños causados a las víctimas del delito¹².

21. Adicionalmente, obligaban al Ministerio Público a regirse en su actuar, siguiendo los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad, objetividad, debida diligencia, certeza, eficacia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos¹³. Además de que, con respecto 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 oficiosidad, legalidad, simplificación, imparcialidad, celeridad, asistencia del defensor, protección a la víctima u ofendido y sigilo¹⁴.

22. 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 (...)*”.

23. 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.

24. 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. Observación con la que esta Comisión Estatal también coincide, y que fue motivo de otras Recomendaciones emitidas a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, durante el año 2019, y en las que se evidenció la falta de compromiso y diligencia por parte de los Agentes del Ministerio Público, en la investigación de los delitos y a los cuales, se acreditó su responsabilidad, tal es el caso de las Recomendaciones 2/2019 y 7/2019.

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.

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.

25. De esta forma, tomando como referencia los argumentos hasta aquí esgrimidos, 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 defecto, las que llevó a cabo fueron realizadas de manera deficiente, lo cual genera que los delitos continúen impunes. Por consiguiente, 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.

26. Tan es así que, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, también se ha pronunciado al respecto, y ha sustentado 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 (….)”*¹⁵.

27. 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.*¹⁶

28. Luego entonces, retomando el contenido de los instrumentos universales, regionales e internos que brindan sustento jurídico a la presente resolución, así como la señalada 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 factible concluir que, tanto **AR1**, como **AR2** y **AR3**, en su carácter de Agentes del Ministerio Público número 1, Instructores de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, incurrieron en dilación en la procuración de justicia, al no garantizar la realización de diligencias mínimas, para evitar el retraso en el trámite de investigación de los hechos denunciados por **VD1** y **VD2**, omisión que se prolongó de manera injustificada, causando así la violación de su derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, lo cual además, trajo como consecuencia, el menoscabo de su derecho a acceder a un recurso efectivo, según se acreditará en los siguientes razonamientos.

29. Veamos, en primer término, en fecha 15 de enero de 2015, **AR1**, entonces Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, recibió la denuncia presentada por **VD1** y **VD2**, por haberse cometido en su perjuicio, el probable delito de abuso de autoridad y/o el que resultase, hecho atribuido a los **CC. A3, A4, A5, A6** y **A7**, quienes en ese entonces, se desempeñaban, todos, como funcionarios de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas; posterior a ello, ordenó a la entonces Policía Ministerial, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, la consecuente investigación ministerial, cuyos resultados le fueron entregados en fecha 08 de abril de 2015, según se desprende de su propio informe de autoridad, rendido a esta Comisión, así como de las constancias que integran la averiguación previa originada con dicha denuncia,

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.

sin que por parte de ésta, se haya desahogado ninguna otra diligencia, desde esa fecha y hasta el día 04 de diciembre de 2015, tiempo en que fue cambiada de adscripción, según su propio informe de autoridad y los datos aportados al sumario por **DG1**, Director General de Administración, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

30. Luego entonces, retomando el hecho de que **AR1**, ahora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, estuvo a cargo de la Agencia del del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, hasta el día 04 de diciembre de 2015, se colige que, desde del día 08 de abril de ese mismo año, fecha en que recibió el señalado informe de investigación ministerial, hasta la fecha en que se dio su cambio de adscripción, transcurrieron **7 meses y 4 días**, sin que ésta ordenara ninguna diligencia encaminada a la acreditación del delito, e identificación del o de los probables responsables del ilícito denunciado por **VD1** y **VD2**. Omisiones que conducen a advertir que incurrió en una inactividad procesal injustificada, en la investigación iniciada, causando con ello el detrimento del derecho de acceso a la justicia de los agraviados; derecho que, en su calidad de derecho subjetivo, implica, por un lado, el derecho para los justiciables, de solicitar una adecuada procuración de justicia, cuando se es víctima de un delito; y, correlativamente, impone al Estado, en este caso representado por el Ministerio Público, la obligación de investigar debidamente dicho ilícito.

31. Para esta Comisión Estatal, no pasa desapercibido el hecho de que, en el informe de investigación ministerial suscrito por **PI1** y **PI2** respectivamente Comandante y Agente, de la entonces Policía Ministerial, de la ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, éstos informaron que, en cumplimiento a la orden de investigación, girada por **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, solamente entrevistaron a **A8**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Jefe del Departamento Jurídico de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, funcionario que adujo que, lo manifestado por **VD1** y **VD2** era falso y que, posteriormente, presentaría por escrito las declaraciones de **A3, A4, A5, A6** y **A7**. Sin embargo, como ya se apuntó, después de recabado dicho informe, la servidora pública no realizó ninguna otra diligencia, lo cual se corrobora con su propio informe de autoridad y con el análisis de la averiguación previa [...].

32. En ese orden de ideas, esta Institución considera que, de la misma manera que incurrió en dilación, **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, también actuó de manera negligente, puesto que, ante la ínfima información proporcionada por **PI1** y **PI2**, debió propiciar una mayor y mejor investigación por parte de éstos, de acuerdo con lo sugerido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la referida Recomendación General número 16. Por lo tanto, este Organismo Estatal estima que tenía la obligación de ordenar una ampliación de investigación, o bien, de dar seguimiento al compromiso asumido por **A8** y solicitarle a éste, que presentara las declaraciones de **A3, A4, A5, A6** y **A7**, tal y como lo manifestó a los elementos ministeriales, sin perjuicio de otras diligencias y actos de investigación que considerara pertinentes.

33. Contrario a ello, **AR1**, ahora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, abandonó la averiguación previa sin darle mayor trámite, propiciando así, que no se estableciera y no se siguiera una línea de investigación clara, encaminada al esclarecimiento de los hechos y, por ende, a la identificación de los responsables de los hechos denunciados por **VD1** y **VD2**, contribuyendo con tal negligencia a que, a la postre, el presunto delito no se investigara y operara la prescripción de la acción penal.

34. Ahora bien, en su informe de autoridad rendido a este Organismo, **AR1** trató de justificar su negligencia y omisiones arguyendo que, durante el tiempo en que no desahogó actuaciones, no se actualizó la prescripción de la acción penal, por no haber transcurrido el término legal necesario para ello, además de que, al momento de recibir la denuncia de los quejosos, tenía a

su cargo más de 200 averiguaciones previas. Sin embargo, ello no obsta para que esta Institución, haga hincapié en su actuar apático y con evidente falta de profesionalismo, lo que impactó de manera directa en el ejercicio del derecho a la justicia de los quejosos, específicamente en lo que se refiere a la procuración; pero además causó un menoscabo a sus derechos procesales, al no poder acceder a un recurso efectivo que reparara materialmente tales omisiones. Luego entonces, con los argumentos hasta aquí expuestos, este Organismo Constitucional Autónomo, tiene acreditado que **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, omitió realizar actuaciones continuas y diligentes, con el ánimo de investigar debidamente el delito denunciado por **VD1** y **VD2**.

35. Igualmente, se tiene probada la falta de diligencia en su actuar, y el entorpecimiento de la indagatoria [...], atribuible directamente a su persona, al incurrir en una **inactividad procesal de 7 meses, 4 días**; con el consecuente incumplimiento de los principios de oficiosidad, legalidad, celeridad, protección a la víctima u ofendido, previstos en el artículo 3, fracción IV de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas, vigente al momento de los hechos, causando con ello el menoscabo del derecho de acceso a la justicia de los agraviados, pues como ya se dijo, además de no garantizar su derecho a una adecuada procuración de justicia, contribuyó a que éstos no pudieran acceder a un recurso efectivo en la búsqueda de la justicia que, como derecho subjetivo, solicitaron a la Representación Social.

36. Es decir, este Organismo no soslaya el hecho de que **VD1** y **VD2** en efecto, interpusieron recurso de apelación a cada uno de los autos mediante los cuales **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, resolvió la situación jurídica de **A3, A4, A5, A6** y **A7**, sobreseyendo la causa penal [...].

37. Sin embargo, como se acredita en párrafos subsecuentes, dicho recurso no resultó efectivo para satisfacer sus pretensiones, debido precisamente, a la inactividad procesal detectada por la juzgadora, dentro de la averiguación previa [...], inactividad que, sumada a aquélla en la que incurrieron **AR2** y **AR3**, trajo como consecuencia jurídica la prescripción de la acción penal, y por ende, la falta de realización de una investigación diligente, imparcial y efectiva.

38. Criterio compartido por los Magistrados de la Sala Penal, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, quienes luego de analizar los agravios expresados por los aquí quejosos, determinaron, en el caso de **A3, A4, A5** y **A6**, confirmar los autos mediante los cuales se dictó auto de sobreseimiento en su favor, por las causas ya explicadas; mientras que, en el caso de **A7**, ante la ausencia de agravios por parte de **VD2**, determinaron declarar sin materia el recurso; tal y como se desprende del informe que, en vía de colaboración, remitió a esta Comisión **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, así como de las constancias con que sustentó dicho informe.

39. Lo anterior, da cuenta de que, pese a que la averiguación previa [...] fue consignada ante el Juzgado Primero del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, y no obstante que **VD1** y **VD2**, interpusieron el recurso legalmente procedente para combatir los autos mediante los cuales se decretó el sobreseimiento dentro de la causa penal 23/2018, ello no fue suficiente para gozar de manera efectiva del derecho de acceso a la justicia, así como tampoco a un recurso que, en la práctica, resultara efectivo para subsanar las omisiones y negligencia en que incurrieron los Agentes del Ministerio Público que tuvieron a cargo la investigación de los hechos que denunciaron.

40. En ese mismo tenor, se condujo **MP1**, mientras estuvo a cargo de la averiguación previa [...]. Según se desprende del informe rendido a esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, por parte de **AR3**, Agente del Ministerio Público número 1, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, luego de que **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, fuera cambiada de adscripción, **AR2**, asumió la Titularidad de la Agencia, en fecha 05 de diciembre de 2015, permaneciendo como tal, hasta el 13 de noviembre de 2016, fecha en la que el propio **AR3**, asumiera la Titularidad de la Agencia

Investigadora. Sin embargo, durante todo ese tiempo, no se desahogó ninguna diligencia por parte de **AR2**, deduciéndose entonces que éste, incurrió en una inactividad procesal de **1 año, 11 meses y 8 días**.

41. Con lo anterior, se acredita también el actuar omiso y negligente de **AR2**, pues al no realizar ninguna diligencia dentro de la averiguación previa [...], contribuyó también a que el delito denunciado por **VD1** y **VD2** quedara impune, causando también un quebranto a sus derechos humanos, primordialmente a su derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, y, por consecuencia, al derecho de acceder a un recurso efectivo, debido al incumplimiento de los principios de oficiosidad, legalidad, celeridad, protección a la víctima u ofendido, previstos en el artículo 3, fracción IV de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas, vigente al momento de los hechos.

42. Es incontrovertible el hecho de que **AR2**, no se dio a la tarea de revisar debidamente el contenido e integración de la señalada averiguación previa, pues de ser así, habría advertido que era necesario perfeccionar la investigación realizada por **PI1** y **PI2** respectivamente Comandante y Agente de la entonces Policía Ministerial, de la ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, así como desahogar las diligencias que, en su caso, considerara pertinentes para el esclarecimiento de los hechos y, que como ya se dijo, podían haber consistido en recabar los testimonios de **A3, A4, A5, A6** y **A7**, cuya entrega en la Agencia, era un compromiso de **A8**, entonces Jefe del Departamento Jurídico de la Presidencia Municipal, de Fresnillo, Zacatecas.

43. Contrario a lo anterior, el **AR2** fue omiso, con relación a la investigación del delito de abuso de autoridad, denunciado por **VD1** y **VD2**, y si bien es cierto que, en autos del expediente en que se actúa, se cuenta con evidencias de que actualmente, no forma parte de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, esta Comisión considera indispensable hacer énfasis en ello, a fin de evidenciar que cuando fungía como Ministerio Público, no realizó la investigación de manera eficaz y oportuna. Motivo por el cual, se insta a la Fiscalía, para que se implementen constantes mecanismos de supervisión, que tengan como objeto abatir estas prácticas, a fin de que no se perpetúen y con ello, se contribuya al abatimiento de la impunidad, en beneficio de los justiciables y del Estado de Derecho.

44. Finalmente, respecto al actuar de **AR3**, como Agente del Ministerio Público número 1, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, se tiene que, después de asumir el cargo, en fecha 13 de noviembre de 2016, es hasta el 27 de junio de 2017, que realiza las primeras actuaciones, consistentes en solicitar informes al Ayuntamiento de Fresnillo, Zacatecas, a la Dirección de Tesorería y Finanzas y al Departamento de Alcoholes, del citado Municipio; así como copias de expedientes al entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Zacatecas y a este Organismo Autónomo, lo cual se aprecia en autos de la averiguación previa [...]. Posteriormente, se observan actuaciones continuas, en fechas 18 de agosto de 2017, 28 de noviembre de 2017; 12 y 17 de enero de 2018 y 28 de mayo de 2018, fecha en la que el Representante Social, ejerció acción penal de su competencia.

45. Se concluye entonces que, a partir de la fecha en que **AR3**, recibió la Titularidad de la Agencia número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, el 13 de noviembre de 2016, hasta la fecha de la primera diligencia que desahogó, el día 27 de junio de 2017, transcurrieron **6 meses y 14 días**, sin que éste desahogara diligencia alguna, lo cual, de ninguna manera tiene justificación. Ciertamente es que, después de la primera diligencia desahogada por éste, no se observan períodos prolongados de tiempo sin que se haya dado continuación a la integración de la averiguación previa, inclusive, en fecha 28 de mayo de 2018, ejerció la acción penal de su competencia, en contra de **A3, A4, A5, A6** y **A7**. Sin embargo, eso no es obstáculo para que este Organismo señale que también incurrió en responsabilidad, al no realizar diligencias inmediatas, una vez que asumió la Titularidad de la Agencia en comento, dentro de la averiguación previa [...]; circunstancia que, aunada a las ya descritas en acápites antecedentes, indudablemente, impactó en las decisiones judiciales que,

con posterioridad, emitió **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, quien, ajustando su actuar a derecho, encontró prescrita la acción penal y, como consecuencia, extinta la responsabilidad penal de **A3, A4, A5, A6** y **A7**.

46. Lo anterior, se corrobora tras el análisis de los autos mediante los cuales, **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, encontró prescrita la acción penal y, por ende, extinta la responsabilidad penal del **C. A6**, en fecha 24 de septiembre de 2018 y de **A3, A5** y **A4**, en fecha 25 de septiembre de 2018, así como de **A7**, en fecha 11 de octubre de 2018, fecha en la que también, decretó el sobreseimiento de la causa PENAL [...]. En dichas resoluciones judiciales, la juzgadora realizó un análisis pormenorizado del porqué de sus decisiones.

47. En primer término, explicó que, conforme al artículo 96 del Código Penal vigente, en el Estado de Zacatecas, el término para la prescripción será continuo y se contabiliza desde el momento en que se cometió el delito si éste es consumado; mientras que, acorde al numeral 102 del mismo ordenamiento jurídico, la prescripción de las acciones, se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen por el Ministerio Público o por el Juez, en la averiguación acerca del delito y sus autores, aunque, por ignorarse quienes son éstos, no se encaminen las investigaciones contra una persona determinada. Por otra parte, la juzgadora también argumentó que, conforme a lo estipulado por el precepto 103 del citado Código Penal, lo establecido en la primera parte del artículo 102, no comprende el caso en el cual, las diligencias comiencen a practicarse después de haber transcurrido la tercera parte del término de la prescripción, acorde a lo que estatuye el ordinal 96, pues entonces, la prescripción continuará corriendo y no habrá lugar a interrupción, a menos que se cumplimente orden de aprehensión contra el inculpado. Lo cual, sucede también en el caso de que las actuaciones quedasen interrumpidas por un tiempo igual a la cuarta parte del término de la prescripción, ya que ésta no podrá interrumpirse, salvo que se efectúe la aprehensión del inculpado.

48. Luego entonces, el término medio aritmético de la sanción correspondiente al delito de abuso de autoridad es de 3 años y 3 meses. Por lo que, atendiendo a las actuaciones de la averiguación previa número [...], se tiene que existió interrupción de actuaciones, por un término igual o superior a la cuarta parte del término de la prescripción, lo cual, se advierte tras un análisis minucioso de los autos de dicha averiguación previa, de donde se infiere que, a partir del oficio de fecha 20 de abril de 2015, no existieron actuaciones dentro de dicha averiguación, sino hasta el 27 de junio de 2017, esto es, se evidenció una inactividad procesal de **2 años, 2 meses y 6 días**, lo que representa más de la cuarta parte de **3 años y 3 meses**. Por lo tanto, tomando en consideración que la única manera en que podría interrumpirse la prescripción de la acción penal sería con la aprehensión de **A3, A4, A5** y **A6**, hecho que no ocurrió, ni antes, ni al momento del dictado de los autos mediante los cuales la juzgadora resolvió la situación jurídica de éstos, se actualiza la hipótesis normativa de la prescripción de la acción penal y, como consecuencia de ello, la extinción de la responsabilidad penal que, en su caso, haya podido acreditarse a dichas personas.

49. Ahora bien, en el caso del **C. A7**, este Organismo considera oportuno precisar que, si bien mediante auto de fecha 23 de septiembre de 2018, **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, dictó auto de formal prisión en su contra, por considerarlo probable responsable del ilícito denunciado por los aquí agraviados; en fecha 11 de octubre de 2018, dicha juzgadora dictó nuevo auto, mediante el cual resolvió la prescripción de la acción penal, decretando el sobreseimiento de la causa, bajo el razonamiento jurídico de que, no obstante que en fecha 17 de septiembre de 2018, se cumplimentó orden de aprehensión en contra de **A7**, a esa fecha habían transcurrido **3 años, 3 meses y 25 días**, a partir de la fecha en que se cometió el delito denunciado por **VD1** y **VD2**, término precisamente necesario, para que se produjera la prescripción de la acción penal y, por ende, de su probable responsabilidad penal, acorde a los preceptos legales invocados en los párrafos precedentes.

50. En esa tesitura, este Organismo estima que, las omisiones detectadas en la integración de la averiguación previa [...] y la negligencia en el actuar de **AR1**, actualmente Agente del

Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, de **AR2**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, así como de **AR3**, actualmente, adscrito al Módulo de Atención Temprana Penal, del Distrito Judicial de Zacatecas, Zacatecas, violentaron en perjuicio de **VD1** y **VD2**, su derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, y trajeron como consecuencia que éstos, no tuvieran acceso a un recurso efectivo, ante los tribunales competentes, 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.

51. 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.

52. Conforme a lo establecido en tal Recomendación, 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 impunidad.

53. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, no realizaron una investigación eficiente, con lo que impidieron que **VD1** y **VD2**, ejercieran su derecho a que se administrara justicia por el órgano jurisdiccional competente, puesto que, la dilación atribuible a **AR1**, actualmente adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Zacatecas, Zacatecas; al **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como al **AR3**, actualmente adscrito al Módulo de Atención Temprana Penal, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, ocasionó, como ya se subrayó, la prescripción de la acción penal y por ende, se extinguió la responsabilidad penal que pudiere haberse atribuido a **A3, A4, A5, A6** y **A7**, con el consecuente menoscabo a los derechos humanos de los quejosos, en concreto, a su derecho de acceso a la justicia, en la modalidad de procuración, relacionada con el derecho a un recurso efectivo.

54. En suma, esta Comisión de Derechos Humanos concluye que la inactividad detectada en el actuar de **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como del **AR3**, actualmente adscrito al Módulo de Atención Temprana Penal, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, dentro de la averiguación previa [...] y que como ya se señaló, fue de **7 meses y 4 días; 1 año, 11 meses y 8 días y 6 meses y 14 días** respectivamente, no tiene justificación alguna, pues por el contrario, denota apatía y falta de diligencia 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, derivaron en el menoscabo a los derechos humanos de los recurrentes, ocasionando que el delito que denunciaron no fuera investigado.

55. Ahora bien, retomando la consecuencia jurídica que trajo consigo la actuación omisa y negligente de **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como del **AR3**, actualmente adscrito al Módulo de Atención Temprana Penal, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, consistente en que **VD1** y **VD2** no vieron garantizado su derecho a acceder a un recurso efectivo, como componente del derecho de acceso a la justicia, debe resaltarse que, si bien éstos interpusieron el respectivo recurso de apelación, en contra de los autos mediante los cuales, **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas resolvió la situación jurídica de los **CC. A3, A4, A5 y A6**, así como aquel mediante el cual resolvió la situación jurídica de **A7**, decretando además el sobreseimiento de la causa penal 23/2018, el Tribunal de Alzada, confirmó en todas y cada una de sus partes, dichas resoluciones judiciales, lo cual, desde luego, no es motivo de análisis por esta Comisión, habida cuenta de que su ámbito de competencia, no abarca resoluciones que tengan carácter netamente jurisdiccionales.

56. No obstante, es necesario hacer énfasis en que tales omisiones de los agentes investigadores impactaron directa e irreparablemente en el ejercicio de los derechos procesales de los agraviados, con lo cual, se evidencia que, pese a interponer el respectivo recurso de apelación, a fin de combatir el resultado de los precitados autos, dictados por la juzgadora de origen, dicho recurso no resultó efectivo para satisfacer sus pretensiones. Lo cual, no debe interpretarse en el sentido de que, ante la promoción de cualquier recurso, el resultado deba ser siempre favorable para el recurrente justiciable; sin embargo, en el caso específico, no debe soslayarse que el resultado de la revisión de las resoluciones emitidas por **J1**, Jueza Primera del Ramo Penal, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, tuvo su origen en la dilación, negligencia y omisiones suscitadas durante la etapa de averiguación previa, y directamente atribuibles a **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como de **AR3**, actualmente adscrito al Módulo de Atención Temprana Penal, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital.

57. En lo atinente, el Comité de Derechos Humanos (órgano de supervisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) a través de la Observación General número 31, del 26 de mayo de 2004, abundó sobre el contenido del artículo 2 de ese instrumento internacional y, en relación con el derecho de acceso a la justicia, contenido en el artículo 2.3, entre otras, cosas lo siguiente:

1. El Artículo 2, inciso 3 requiere que, además de la efectiva protección de los derechos del Pacto, los Estados parte aseguren que los individuos también tengan recursos accesibles y efectivos para defender esos derechos. Dichos recursos deben estar adaptados apropiadamente, de modo de tener en consideración la especial vulnerabilidad de ciertas categorías de personas, incluyendo en particular a los niños. El Comité nota que el goce de los derechos reconocidos por el Pacto puede ser efectivamente asegurado por el Poder Judicial a través de una multiplicidad de maneras, que incluyen la aplicabilidad directa del Pacto, la aplicación de disposiciones de la Constitución o de otras leyes comparables a las del Pacto, o el efecto interpretativo del Pacto en la aplicación del derecho doméstico.¹⁷

3. Como en el caso del incumplimiento de la obligación de investigar, el incumplimiento de llevar a los autores de esas violaciones ante la justicia puede dar lugar por sí misma a una violación autónoma del Pacto¹⁸.

¹⁷ Observación General número 31, del 26 de mayo de 2004, párrafo 15.

¹⁸ Ídem, párrafo 18.

3. El Comité opina, además, que el derecho a un recurso efectivo puede, en ciertas circunstancias, requerir que los Estados Parte establezcan e implementen medidas provisionales o cautelares para evitar la continuación de las violaciones y para asegurar la reparación de todo daño causado por dichas violaciones lo más temprano posible.

4. Aun cuando los sistemas legales de los Estados parte cuenten con recursos apropiados, siguen ocurriendo violaciones a los derechos consagrados por el Pacto. Esto puede atribuirse, presumiblemente, al fracaso del funcionamiento efectivo de los recursos en la práctica. En ese sentido, se requiere a los Estados parte que provean en sus informes periódicos información sobre los obstáculos a la efectividad de los recursos existentes.¹⁹

58. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en varios casos, respecto del alcance del artículo 25 de la Convención, tanto en casos contenciosos como en opiniones consultivas. De esta manera, el Tribunal Interamericano, ha dispuesto, entre otras cosas los siguientes criterios:

1. Que “el derecho de toda persona 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 constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”²⁰.

2. Que “la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley”.²¹

3. Que “para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”.²²

4. Que “no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos”.²³

5. Que “los recursos deben ser idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos”.²⁴

6. Que “para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención”.²⁵

¹⁹ Ídem, párrafo 20.

²⁰ Cfr. Corte IDH, Caso Castillo Páez, sentencia de 3 de noviembre de 1997, párrs. 82-83; Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 65; Caso Blake, sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 102; Caso Paniagua Morales y otros, sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 164; Caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999, párr. 184; Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 101; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 112; Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia de 21 de junio de 2002, párr. 150, entre otros.

²¹ Cfr. Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 89; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 52; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 23, entre otros.

²² Cfr. Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 113; Garantías judiciales en estados de emergencia, (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24, entre otros.

²³ Cfr. Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 52; Caso Juan Humberto Sánchez, sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 121; Caso Maritza Urrutia, sentencia de 27 de noviembre de 2003, párr. 117, entre otros.

²⁴ Cfr. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrs. 64 y 66; Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrs. 67 y 69; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrs. 88 y 91; Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 36.

²⁵ Cfr. Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros, sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 164; Caso Cesti Hurtado, sentencia de 29 de septiembre de 1999, párr. 125; Caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre de 2000,

7. Que “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando por alguna situación se configura un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial”.²⁶

59. Bajo ese entendido, se deduce que no basta entonces con que, en la legislación de un Estado, se prevean formalmente recursos para que los justiciables puedan combatir las decisiones jurisdiccionales que consideren les causan agravio, pues cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia, según lo dispone el artículo 25 de la Convención. Al respecto, en el caso “*Barrios Altos contra el Perú*”, la Corte se refirió a la obligación de los Estados partes en la Convención de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción.

60. Luego entonces, vistos los argumentos que anteceden al presente punto, es factible concluir que, si bien el recurso de apelación interpuesto por los quejosos, reúne la característica de “idoneidad”, exigida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por encontrarse contemplado en la legislación penal aplicable al caso concreto; es indudable que, debido a la dilación, negligencia y omisiones en que incurrieron **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como **AR3**, actualmente adscrito al Módulo de Atención Temprana Penal, del Distrito Judicial de Zacatecas, capital, y que se prolongaron por los periodos de tiempo ya evidenciados en párrafos anteriores, dicho recurso no cumplió con el requisito de “efectividad”, puesto que, como ya también se demostró, no se garantizó a **VD1** y **VD2**, que dicho recurso, normativamente, pudiera “cumplir su objeto” u “obtener el resultado para el que fue concebido”.

61. Dicho en otros términos, el recurso de apelación intentado por los quejosos, no resultó efectivo y, por el contrario, se aprecia “ilusorio”, debido a que el mismo no era efectivo, hecho atribuible directamente a la **AR1**, al **AR2**, y a **AR3**, por las omisiones y actuar negligente en que incurrieron durante la tramitación de la averiguación previa [...], violentando con ello, el derecho a un recurso efectivo, en perjuicio de **VD1** y **VD2**.

62. 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, relacionado con el derecho a un recurso efectivo, en perjuicio de **VD1** y **VD2**, vulneración que se les atribuye en forma exclusiva y directa a **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como de **AR3**, Agente del Ministerio Público número 1, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, acorde a los razonamientos esgrimidos en los párrafos precedentes.

VII. SOBRE LOS DERECHOS NO VULNERADOS.

Derecho a no ser objeto de cobro de impuestos o contribuciones desproporcionales o inequitativos, ilegales o arbitrarios.

párr. 191; Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 90, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 114, entre otros

²⁶ Cfr. Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24, entre otros.

1. *Uno de los deberes éticos y obligaciones constitucionales primarias de los individuos, es el pago de impuestos o contribuciones para sostener el gasto público y cumplir así con una responsabilidad básica de solidaridad social. Es en el pago de los tributos, donde los miembros de una sociedad se reivindican en su más alta dignidad de ciudadanos, al desprenderse de ingresos propios para contribuir a un bien mayor que los trasciende en lo individual y que es el de la propia viabilidad de la sociedad a la que pertenecen*²⁷.

2. De esta manera, se deduce que, al deber constitucional de tributar, le es inherente e inseparable, el derecho de hacerlo en forma justa, constituyendo un elemento básico de la dignidad humana y como tal, un bien primario que debe ser protegido como derecho fundamental. De allí, la necesidad de reivindicar y postular los derechos de los contribuyentes como derechos fundamentales.

3. En el Sistema Internacional de protección de los derechos humanos, los derechos fundamentales de los contribuyentes se tutelaron por primera vez en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, al establecerse en el artículo 13, que *“para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común; ésta debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad”*. De esta manera, se incorporó el principio de generalidad, consistente en la obligación de todos los integrantes de la sociedad a pagar impuestos.

4. Gracias al dinámico desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, la protección a los derechos fundamentales de los contribuyentes también ha evolucionado, por lo tanto, si bien es cierto que, a lo largo de la historia nos habíamos encontrado con la existencia de derechos fundamentales de los contribuyentes, su contenido era esencialmente de carácter sustantivo, por lo que ahora el foco de interés se centra en la posibilidad real de hacerlos efectivos.

5. De esta manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hacen una clasificación de los derechos humanos individuales, patrimoniales, sociales y procesales que a continuación se exponen, en relación con la materia tributaria:

1. Individuales. Este tipo de derecho humano se hace presente en todo acto de autoridad fiscal al momento de requerir a un contribuyente, **debiendo estar fundado y motivado, así como en el respeto a la dignidad, e igualdad de derechos de los contribuyentes**. Es importante señalar que, **al momento del actuar de una autoridad fiscal en el ejercicio de sus facultades**, la función de los notificadores ejecutores, auditores y demás, servidores públicos con facultades en dicha materia, a fin de llevar a cabo sus respectivas diligencias de requerimiento de pago, embargo precautorio, extracción de bienes embargados, llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, Auditoría Fiscal y demás actuaciones, como la solicitud de exhibición de libros en los que obre la contabilidad de una empresa, **debe estar fundado en el respeto y la dignidad humana de los contribuyentes**.

2. Patrimoniales. La protección del derecho del patrimonio de la persona se ha reconocido a través de la historia, fue una necesidad tal reconocimiento el patrimonio de las personas como medio de subsistencia y sano desarrollo en una vida digna para sí mismo y su familia. En la materia fiscal, el Procedimiento Administrativo de Ejecución está contemplado, en nuestro país, en el capítulo III del artículo 145-196 del Código Fiscal de la Federación y en ese sentido, los contribuyentes a fin de que el Estado reconozca sus derechos humanos pueden acceder a los medios de defensas, tales como: recurso de revocación, juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo. Con base a lo anterior se puede explicar cómo el Estado hace una ponderación entre un derecho humano que protege el patrimonio contra una disposición jurídica de naturaleza fiscal que permite la privación del patrimonio de las personas por causa de un embargo.

3. Sociales. Los derechos sociales se derivan de la obligación que tiene el Estado en garantizar a la sociedad un sistema de seguridad social, a partir de una utilización de

²⁷ BERNAL L. Diana, GUERRA J. Alejandra y otros, Derechos Humanos de los contribuyentes, México, 2018, pág. 3.

recursos públicos, provenientes gran parte de la recaudación de impuestos con fundamento en lo establecido en los artículos 22 y 25, numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos En esa tesitura, el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad social, no debiendo afectar ningún impuesto o acto de autoridad fiscal, pues de lo contrario se estaría afectando los rubros sociales económicos, científicos, educativos y culturales.

4. Procesales. Como ya se ha subrayado, la diversidad de derechos humanos de tipo procesal se encuentra reflejada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8º, relativo a las Garantías Judiciales que establece de manera genérica que: *“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”.*²⁸

6. En el ámbito interno, es el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción IV, el precepto que establece la obligación, por parte de los mexicanos, de transferir una parte de su patrimonio a la Hacienda pública de la Federación, de las Entidades Federativas y la Ciudad de México; así como a la de los Municipios en los cuales residan. Dicha obligación, descansa sobre la aplicación y respeto de tres principios que operan en favor de los particulares contribuyentes, a saber: proporcionalidad y equidad de las contribuciones, legalidad tributaria y destino al gasto público, principios que, de la misma manera, conforman la justicia fiscal, que tiene una doble vertiente: por un lado, el que tales principios se conceptualicen como los derechos humanos de los contribuyentes y, por otra parte, el hecho de que el Estado detenta la potestad tributaria, lo que conlleva incluso la posibilidad no solo de conminar, sino de forzar a los particulares para que contribuyan con el gasto público²⁹.

7. Ahora bien, en cuanto a los sujetos que se encuentran obligados a contribuir, los criterios asumidos por el Poder Judicial de la Federación han sentado la base para comprender que, si bien de la literalidad del artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna, se desprende que la obligación de contribuir al gasto público recae sobre los mexicanos, es posible deducir que, tanto las personas morales, como los extranjeros que habiten el territorio mexicano, también se encuentran sujetos a esta obligación. Lo anterior, debido a las razones son las siguientes:

1. *En lo que respecta a las personas jurídicas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha concluido que lo previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal no se refiere únicamente a las personas a que hace alusión el artículo 30 de la propia Ley Fundamental, esto es, a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, sino también a las personas morales, a quienes se les reconoce personalidad jurídica propia y que, como sujetos del impuesto, se encuentran obligados a cubrir su importe una vez que se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas que prevén las leyes fiscales.*

2. *A esta obligación de las personas morales le son aplicables los principios rectores de la tributación, puesto que, como ha sostenido la SCJN, si el artículo 1 de la Constitución Federal no establece distinción alguna sobre quienes son titulares de derechos humanos, el mismo “debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas como a las morales, las que gozaran de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines”.*

3. *En lo que hace a los extranjeros —personas físicas o morales—, la SCJN ha determinado que el hecho de que el texto del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluya expresamente a los extranjeros no impide imponerles tributos por razones de territorio o ubicación de la fuente de riqueza en México. En consecuencia, los límites a la potestad tributaria del Estado también operan en favor de los extranjeros, pues al quedar vinculados a la*

²⁸ LOPEZ, F. Eirá Melissa, “La protección más amplia de los derechos humanos y su relación con la materia tributaria en México”.

²⁹ GOSLINGA R. Lorena, en “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Ed. Tirant Lo Blanch, México, pág. 666.

*potestad tributaria nacional por cualquier nexo, también gozan de los derechos fundamentales que estatuye dicho numeral.*³⁰

8. Por otra parte, respecto de los principios rectores de la tributación, es menester puntualizar que, para que una contribución tenga validez constitucional, se requiere que cumpla con los principios siguientes: 1) que se establezcan en leyes emitidas por el Poder Legislativo, 1) que sean proporcionales y equitativas, y 3) que se destinen a la satisfacción del gasto público del Estado. *“Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General”*³¹.

9. Bajo ese entendido, el principio de legalidad tributaria constituye una columna de la tributación, puesto que, al instituir la obligación de los particulares de contribuir al gasto público, precisa a que se haga a través de leyes expedidas por el Poder Legislativo, es decir, mediante normas generales, abstractas e impersonales que establezcan los elementos esenciales de las contribuciones³². En ese sentido, son los Congresos, tanto de la Federación³³, como de la Ciudad de México y los Estados³⁴, quienes ejercen la potestad tributaria del Estado. Este principio se ha sostenido durante décadas por la SCJN, para la que, además, es necesario que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley³⁵.

10. Luego entonces, examinando de manera exhaustiva el principio de legalidad, a la luz del sistema general que conforman las disposiciones constitucionales en materia impositiva, encontramos que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados, se encuentre establecida en una ley, conlleva fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la Ley, y, por ende, no quepa la arbitrariedad de impuestos previsibles, o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria conozca en todo momento, la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado.

11. En cuanto a la proporcionalidad tributaria, es dable decir que dicho principio se encuentra íntimamente vinculado con la capacidad contributiva de los gobernados. Debido a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que: *“este radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos”*³⁶.

12. A ese respecto, resulta conveniente resaltar que, en el ámbito tributario, tal principio guarda estrecha relación con el derecho humano a la igualdad, reconocido en nuestro marco jurídico interno, en el artículo 1º de la Constitución General de la República, cuya síntesis se traduce en el aforismo: *“tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”*. De esta manera lo ha interpretado nuestro Tribunal Constitucional, al sostener que: *“el artículo 31, fracción IV, constitucional proyecta las exigencias del principio de igualdad sobre el ámbito impositivo, es*

³⁰ Ídem, pág. 66-672

³¹ Tesis de Jurisprudencia del Pleno de la SCJN Registro: 232308 (7a), de rubro: “IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LO” (TMX 25220).

³² Tesis de Jurisprudencia del Pleno de la SCJN 232796 (7a), de rubro “IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE. DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE CONSIGNADOS EN LEY” (TMX 24740).

³³ A nivel federal, la potestad tributaria del Congreso de la Unión se instituye en el artículo 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución Federal.

³⁴ La potestad tributaria de las entidades federativas y de la Ciudad de México se prevé en las respectivas constituciones locales.

³⁵ Tesis aislada del Pleno de la SCJN (7a) Registro: 232797, de rubro “IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” (TMX 24739).

³⁶ Tesis de Jurisprudencia: P./J. 10/2003 (9a), de rubro “PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES” (TMX 53415).

*decir, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal, por lo que no tiene menor o mayor valor que la de igualdad garantizada en otros preceptos constitucionales*³⁷.

13. Para definir el contenido y alcances de la equidad tributaria, es necesario determinar si el impuesto es de carácter directo o indirecto. En el caso de los primeros, dicho análisis debe realizarse a partir de la comparación entre sujetos, es decir, cuando dos contribuyentes se ubican en diversas situaciones, se verificará si el tratamiento diferenciado, otorgado por el legislador, es razonable y objetivo; y para los segundos, su examen puede justificarse, no a partir de los sujetos pasivos de la relación tributaria, sino de la existencia de supuestos en los cuales el órgano de control constitucional pueda valorar la equidad de la ley³⁸.

14. En lo atinente al gasto público, es un principio cuya responsabilidad para el Estado, implica que el gasto se destine al cumplimiento de los fines, objetivos y responsabilidades constitucionales a su cargo; como ejemplo, puede citarse: la educación salud, seguridad pública, funcionamiento de los organismos públicos, entre otros. Al respecto, también se ha pronunciado la Suprema Corte de la Nación, al sostener que el gasto público tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, en el entendido de que las contribuciones recaudadas son destinadas a la satisfacción de las necesidades colectivas y/o sociales; o bien, a los servicios públicos. En ese sentido, el concepto material de “gasto público” estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad³⁹.

15. Adicionalmente, debe relacionarse el ya explicado derecho de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo atinente a la materia tributaria. Tal precepto, se encuentra vinculado con la materia fiscal, con el derecho humano de una correcta determinación de derechos y obligaciones de carácter fiscal. En atención a ello, el 23 de junio de 2005, se publicó la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, en donde se hace énfasis en los derechos procedimentales, tales como: informar al contribuyente de sus derechos al inicio de cualquier actuación de las autoridades si se trata de fiscalización, sobre el derecho a corregirse y la indicación del medio de defensa procedente; ser tratado con el debido respeto y consideración por los servidores públicos, y que las actuaciones de las autoridades fiscales y/o administrativas, que cuenten con facultades recaudatorias, se lleven a cabo en la forma que les resulte menos onerosa, entre otros.

16. Bajo esa óptica, se deduce que, gracias a la adopción por el Estado Mexicano de la protección y defensa constitucional de los derechos fundamentales es ineludible el reconocimiento de que los contribuyentes, como tales, son titulares de éstos, en consecuencia, sus derechos se encuentran dentro del mismo sistema de protección, al encontrarse reconocidos tanto en la Constitución, como en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

17. De esta manera, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, no sólo los derechos de los contribuyentes, sino las garantías para su protección gozan de una nueva tutela jurídica. Por consiguiente, las autoridades fiscales y/o administrativas con facultades recaudatorias, previo a la emisión de un acto de molestia o afectación a los derechos fundamentales de los contribuyentes, deberán determinar si la medida es idónea y proporcional para lograr la finalidad perseguida por la acción recaudatoria, ponderando siempre los derechos involucrados. Dicho, en otros términos, para que una intromisión en un derecho fundamental de los contribuyentes sea legítima, la finalidad perseguida debe ser equivalente en grado a la afectación de dicho derecho⁴⁰.

³⁷ Tesis aislada 1a. CXXXVI/2005 (9a), de rubro “EQUIDAD TRIBUTARIA. ÁMBITO ESPECÍFICO DE SU APLICACIÓN” (TMX 95578).

³⁸ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 55/2006 (9a), de rubro “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL” (TMX 55734)

³⁹ Tesis aislada 2a. IX/2005 (9a), de rubro “GASTO PÚBLICO” (TMX 51045).

⁴⁰ Ídem.

18. Mientras tanto, en el ámbito Local, en coincidencia con el Legislativo Federal, el 31 de diciembre de 2016, el Legislativo Estatal aprobó la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios, que tiene entre otros objetivos: regular los derechos y garantías básicas de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales, así como salvaguardar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal, respecto de contribuciones y aprovechamientos de ámbito estatal y municipal, mediante asesoría, representación y defensa, mediación, recepción de quejas y emisión de recomendaciones en los términos que este mismo ordenamiento establece.

19. En línea con la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la citada ley estatal, en su artículo 3°, estatuye de manera general que, los contribuyentes, tienen derecho, entre otras cosas, a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como del contenido y alcance de las mismas; a ser tratado con el debido respeto y consideración por las autoridades fiscales y a que las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que les resulte menos onerosa.

20. Ahora bien, en esta Entidad Federativa, se encuentra vigente el Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, norma que, en coincidencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que tanto las personas físicas, como morales, están obligadas a contribuir para cubrir los gastos públicos conforme a la legislación fiscal respectiva⁴¹. Para tales efectos, tanto el Estado de Zacatecas, como sus municipios tienen la facultad de percibir, en cada ejercicio fiscal, los ingresos que provengan de impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos establecidos en las leyes fiscales, los empréstitos o financiamientos, así como los que se estipulen en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios⁴².

21. Conforme a dicho ordenamiento, los ingresos del Estado de Zacatecas y de sus municipios, se clasifican en contribuciones, aprovechamientos, productos e ingresos coordinados o de colaboración administrativa. Respecto a las contribuciones, dicho ordenamiento jurídico, ofrece una definición, de la forma siguiente:

“1. Contribuciones: son las aportaciones económicas que impone el Estado, independientemente del nombre que se les designe, como impuestos, derechos o contribuciones de mejoras, mismas que se definen de la siguiente forma:

- Son impuestos, las contribuciones establecidas en la ley, obligatorias en el territorio del Estado para las personas físicas, las personas morales, así como las unidades económicas que se encuentren en la situación jurídica o, de hecho, generadora de la obligación tributaria, distintas de los Derechos y de las Contribuciones de Mejoras;
- Son derechos, las contribuciones establecidas en la ley, por permitir el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado y sus Municipios en sus funciones de derecho público; y
- Son contribuciones de mejoras, las aportaciones en dinero que los ordenamientos jurídicos señalan, a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra pública, en los términos de las leyes respectivas...”⁴³ (Sic).

22. Adicionalmente, el Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, indica que, también son ordenamientos fiscales, entre otros, la Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Ingresos de cada uno de sus municipios, la Ley de Hacienda del Estado, la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del

⁴¹ Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, artículo 1°.

⁴² Ídem, artículo 2°.

⁴³ Ídem, artículo 3°.

Estado de Zacatecas y sus Municipios; y las demás leyes, reglamentos y disposiciones de carácter fiscal.⁴⁴ Mientras que, por autoridades fiscales, señala que debe entenderse a las que ejerzan competencia en el territorio de esta Entidad Federativa, o en la demarcación territorial de cualquiera de sus Municipios, según sea el caso; siempre que, conforme a sus ordenamientos jurídicos, se les otorguen facultades para administrar, comprobar, fiscalizar, determinar y cobrar los ingresos establecidos en el propio Código, y que ejerzan facultades en materia fiscal establecidas en éste, así como en las demás leyes fiscales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Y, en el caso concreto de los municipios, dicha función la ejercen a través de sus Tesorerías Municipales o su equivalente⁴⁵.

23. En ese tenor, la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, para el ejercicio fiscal 2018, señalaba que, durante dicho ejercicio, su Hacienda Pública, percibiría los ingresos provenientes de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos,

aprovechamientos, ingresos por ventas de bienes y servicios de organismos descentralizados, ingresos extraordinarios, participaciones, aportaciones, convenios, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados de financiamientos, establecidos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas, en dicha Ley y en otras leyes fiscales u ordenamientos tributarios, de conformidad con las tasas, montos y tarifas señaladas en el mismo ordenamiento⁴⁶. En el mismo ordenamiento municipal, se establecía que, por impuestos, se entienden las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas o morales, que se encuentren en la situación jurídica, o de hecho, prevista por la misma, mientras que, por derechos, debe entenderse a las contribuciones establecidas en ley por recibir servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, en sus funciones de derecho público⁴⁷.

24. Mientras que, la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, estatuye que, entre las facultades con que cuenta el Titular de la Tesorería Municipal, se encuentran: coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, contabilidad y gasto público municipales; recaudar los ingresos que corresponden al Municipio conforme a lo que establecen las leyes fiscales; establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal; así como elaborar y actualizar permanentemente los padrones de contribuyentes.⁴⁸

25. En el caso concreto, **VD1** manifestó en su escrito de queja que, personal del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, en ese entonces a cargo de **A1**, pretendía adjudicarle un cobro por 5 años o más, por la renovación de la licencia de alcoholes, a nombre de su señora esposa, **VD2**, siendo que, durante ese lapso, su negocio había permanecido cerrado, debido a que fue clausurado durante la administración municipal de Fresnillo, Zacatecas, en el año 2014. Manifestación que compartió **VD2**, al señalar en entrevista con personal de esta Institución, que ratificaba las aseveraciones de su esposo.

26. Al respecto, es válido subrayar que, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, prevé que, para el pago de los derechos que se originen con la aplicación de la Ley sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado, los municipios de la Entidad quedarán integrados en tres regiones, encontrándose el municipio de Fresnillo en la región correspondiente al grupo A. Así, el cobro por derechos relativos a la renovación de licencias asciende a la cantidad de \$6,341.00 (SEIS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS 00/100 M.N.)⁴⁹.

27. En esa tesitura, la Ley sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado de Zacatecas, establece que, se entiende por licencia de funcionamiento, al acto administrativo por medio del cual, se

⁴⁴ Ídem, artículo 4°.

⁴⁵ Ídem, artículo 5°.

⁴⁶ Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2018, artículo 1°.

⁴⁷ Ídem, artículo 3°.

⁴⁸ Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, artículo 103.

⁴⁹ Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, artículo 97.

autoriza a las personas físicas o morales la operación o funcionamiento de los establecimientos dedicados al almacenaje, distribución, venta o consumo de bebidas alcohólicas⁵⁰; aunado a ello, faculta a las autoridades municipales del Estado, entre otras cosas, para otorgar licencias y permisos relacionados con bebidas alcohólicas, renovar o revocar licencias⁵¹. Y, en cuanto al funcionamiento de las licencias, indica que su **vigencia será hasta el 31 de diciembre del año de su expedición**, motivo por el cual, las personas que deseen seguir contando con ésta, tendrán que solicitar su renovación ante la Tesorería Municipal correspondiente⁵².

28. Para tramitar la renovación de la licencia señalada en el párrafo que antecede, el interesado deberá: presentar solicitud de renovación a través del formato autorizado por la Tesorería Municipal, dictamen favorable por el área responsable de protección civil municipal sobre las características de la construcción, equipo e instalaciones que garanticen la seguridad física de los asistentes, conforme a las normas correspondientes; constancia de no antecedentes penales en relación a delitos dolosos considerados como graves, para el caso de personas jurídico colectivas, dicha constancia deberá corresponder al representante legal de la misma, y opinión positiva de la Secretaría General de Gobierno, a través de la unidad administrativa que corresponda, respecto del impacto social y de seguridad pública del área de influencia del establecimiento⁵³.

28. Una vez analizado el motivo de queja expresado **VD1**, referente al presunto cobro por renovación de licencia para la venta de bebidas alcohólicas, cuya titular es su señora esposa, **VD2**, este Organismo realizó actos de investigación inmediatos, a fin de verificar si efectivamente, la agraviada adeudaba alguna cantidad de dinero a la Administración Municipal de Fresnillo, Zacatecas, ya sea por dicho concepto, o por cualquiera otro, relacionado con su negocio. Por tal motivo, en fecha 19 de octubre de 2018, se entrevistó a **A9**, Síndica Municipal de Fresnillo, Zacatecas, funcionaria que luego de plantear el motivo de queja externado por el impetrante de la queja, se comunicó vía telefónica con personal del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal, quienes le informaron que ni el quejoso, ni su esposa, contaban con algún adeudo, concerniente a la licencia de alcoholes, a nombre de ésta, correspondiente al año 2018, debido a que no se había solicitado la renovación de la misma, durante dicho ejercicio fiscal.

29. Adicionalmente, **A9**, Síndica Municipal de Fresnillo, Zacatecas, se comprometió a girar indicaciones a la Dirección de Plazas y Mercados de la Presidencia Municipal, a efecto de que se indagara si el quejoso o su esposa, contaban con cualquier otro adeudo, relacionado con alguna actividad comercial; motivo por el cual, remitió en fecha 25 de octubre de 2018, documentación que acredita que, la Administración Municipal 2016-2018, solamente entregó de manera correcta, listado de personas que realizan pagos relacionados con su actividad comercial, en su modalidad de comercio establecido, semifijo y ambulante, correspondientes al año 2018; empero, no se especifica que, en dicho padrón, se encuentre el nombre de **VD1** o de **VD2**; por lo cual, se refuerza la información que, en su momento, proporcionó el personal del Departamento de Alcoholes, con relación a que éstos, no tienen adeudos con la Administración Municipal.

30. Por otro lado, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, recabó informe de autoridad, a **A10**, en ese entonces, Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, prueba que refuerza lo anterior, puesto que el ex funcionario, negó de manera categórica haber efectuado algún cobro al quejoso o a su esposa; por lo cual, fue preciso al señalar que, en ningún momento acudió a su negocio, ni mucho menos efectuó trámite alguno, tendente a requerirle pago alguno por concepto de renovación de licencia, pues además, dicha facultad recae en el Titular de Tesorería y Finanzas del Municipio de Fresnillo, Zacatecas.

⁵⁰ Ley sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado de Zacatecas, artículo 2°.

⁵¹ Ídem, artículo 9°.

⁵² Ídem, artículo 61.

⁵³ Ídem, artículo 62.

31. Asimismo, se solicitó informe de autoridad a **A11**, entonces Director de Finanzas y Tesorería de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, quien, en coincidencia con la información anterior, puntualizó que, ni **VD1** ni **VD2**, adeudan cantidad alguna por concepto de expedición y/o renovación de licencia para la venta de bebidas alcohólicas, o de cualquier otra naturaleza, para con la Administración Municipal, puesto que, la vigencia de la licencia [...] a nombre de **VD2** feneció el día 31 de diciembre de 2017.

32. En tales circunstancias, este Organismo Estatal considera que, las evidencias contenidas en el sumario, y que se relacionan con el segundo motivo de queja, atribuido de manera directa a quien en su momento fungió como Jefe del Departamento de Alcoholes, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, son suficientes para acreditar que ni éste, ni ningún otro funcionario municipal con facultades fiscales, requirió de pago ni a **VD1** ni a **VD2**, pues además, no debe soslayarse el hecho de que el quejoso solicitó la intervención de este Organismo para que se evitara la violación de sus derechos humanos, debido a que se le quería realizar un cobro por 5 años o más, por la supuesta renovación de la licencia de alcoholes, a nombre de su esposa. Es decir, el quejoso no planteó un hecho concreto, sino un hecho futuro e incierto, que no fue ejecutado materialmente por **A1**, en su carácter de Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, ni por ninguna otra autoridad municipal con facultades fiscales; y que por lo tanto, no es susceptible de causar una afectación a su esfera de derechos, por no ocasionar un agravio personal y directo, ni en su esfera jurídica, ni en la de su esposa. Sirva de apoyo, al presente razonamiento, el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación, con número de registro 213793:

“JUICIO DE AMPARO. IMPROCEDENCIA DEL POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. Es improcedente el juicio de amparo cuando a la fecha de presentación de la demanda no existía el acto reclamado, por lo que es correcto el sobreseimiento decretado con fundamento en la fracción IV, del artículo 74, de la Ley de Amparo, toda vez que la existencia del acto reclamado debe analizarse con relación a la fecha de la presentación de la demanda, y no por hechos posteriores a ésta, ya que de lo contrario la sentencia tendrá que ocuparse de actos posteriores y distintos de los que dieron origen al juicio de garantías”.

33. Aunado a ello, este Organismo cuenta con la manifestación del propio quejoso, quien en entrevista telefónica con personal encargado del trámite de su queja, afirmó no haber recibido ninguna notificación o requerimiento de pago por parte de la Administración Municipal 2018-2021; agregando que, el último requerimiento de pago, lo realizó **A12**, Jefe del Departamento de Alcoholes, durante la administración 2016-2018, quien le envió un documento donde le notificaba que debía 10 años, reiterando de nueva cuenta que, todo ese tiempo su negocio ha permanecido cerrado. Luego entonces, el dicho del propio quejoso desvirtúa sus manifestaciones iniciales y otorga sustento a la versión de las autoridades municipales, quienes, como ya se señaló, negaron haber efectuado actos tendentes a cobrar algún adeudo para con la Administración Municipal, ni a **VD1** ni a **VD2**.

34. Ahora bien, por lo que hace a la comparecencia de fecha 04 de junio de 2019, mediante la cual **VD1**, indicó que, en fecha 29 de marzo de 2019, acudió al Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, para pagar el adeudo que tiene con dicho Departamento, en tiempo y forma, otorgándosele una orden de pago por la cantidad de **\$18,859.96** (DIECIOCHO MIL, OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS 96/100 M.N), por concepto de renovación de la licencia con número **10 02 24**, correspondiente a los años 2018 y 2019; así como otra, por la cantidad de **\$ 7,500.73** (SIETE MIL QUINIENTOS PESOS 73/100 M.N.), por concepto de renovación de la licencia con número **10 02 24**, correspondiente al año 2019, sin que finalmente pudiera realizar ningún pago; es dable decir que, con dicha declaración, de nueva cuenta el propio quejoso se contradice en sus declaraciones, y refuerza el dicho de las autoridades municipales.

35. Esto es, **VD1** se dolió en un primer momento, de ser objeto de un cobro que consideraba injusto, debido a que el negocio comercial propiedad de él y de su esposa, ha permanecido cerrada desde su clausura, en 2014, hasta la fecha de interposición de la queja que nos ocupa.

Motivo por el cual, manifestó que le parecía injusto que se pretendiera realizar el cobro de una licencia de alcoholes, a nombre de su esposa, **VD2**. Sin embargo, en la referida declaración, aceptó el hecho de no contar con ningún adeudo para con la Administración Municipal de Fresnillo, Zacatecas, pues manifestó de manera textual: “... **se me hace extraño que en un primer momento me decían que no existía adeudo de la anualidad de las licencias y al acudir a ponerme al corriente me dicen que tengo que pagar la cantidad ya señalada...**” (Sic).

36. Luego entonces, el propio **VD1**, concede crédito a lo informado por **A1**, en su carácter de Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, así como a lo manifestado por **A11**, entonces Director de Finanzas y Tesorería de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, en el sentido de que en ningún momento, realizaron actos encaminados a efectuar cobros, ni al quejoso ni a la agraviada, relacionados con adeudos por concepto de expedición y/o renovación de licencia de venta de bebidas alcohólicas a nombre de cualquiera de ellos. Lo anterior, habida cuenta de que la licencia o licencias, cuyo giro sea precisamente la venta de bebidas alcohólicas, conforme a lo establecido por el artículo 62 de la ley que regula dicha actividad en esta Entidad Federativa y que fue invocada con anterioridad, vence el día 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente; por lo tanto, resulta improcedente que, la autoridad municipal, realizara cobros al quejoso o a su esposa, si estos no manifiestan su voluntad de renovar dicha licencia.

37. No obstante, este Organismo considera que es necesario analizar el porqué de las órdenes de pago, expedidas a nombre de **VD2**, las cuales fueron exhibidas por el quejoso. Para tales efectos, es preciso subrayar que, en entrevista con **A2**, actual Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, éste aseveró que, **VD1**, efectivamente, en fecha 27 de marzo de 2019, se presentó en el Departamento de Alcoholes, a fin de solicitar una cálculo respecto del monto al cual ascendería el adeudo de la licencia a nombre de su esposa, correspondiente a los años 2017 y 2018 y, posteriormente, hizo lo mismo en fecha 29 de marzo de 2019, ahora, solicitando el presupuesto, por el año 2019; sin embargo, puntualizó que, por un error administrativo, las cotizaciones se le entregaron en las órdenes de pago que éste exhibió ante este Organismo. Empero, precisó que ni el quejoso, ni su esposa, tienen vigente ninguna licencia de venta de alcoholes a su nombre, por lo que, en consecuencia, no se realizó ningún cobro, ni se encuentra vigente crédito o adeudo alguno a nombre de ninguno de ellos, para con la Administración Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

38. Aunado a ello, **A2**, actual Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, remitió oficio mediante el cual, informó de manera formal que, ni a **VD1** ni a **VD2** cuentan con licencia de alcoholes, vigente y a su nombre, por lo que, en ese sentido, es imposible que tengan algún adeudo con la Administración Municipal, derivados de la aplicación de la Ley sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado de Zacatecas, Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, Zacatecas, o cualquier otro ordenamiento jurídico aplicable a la materia.

39. En tales circunstancias, es posible concluir que, el acto que **VD1**, reclamó como violatorio de sus derechos humanos, así como de los de su esposa, **VD2** y que hizo consistir en que se pretendiera realizar un cobro por la licencia de alcoholes, expedida a nombre de ésta última, primeramente, por parte de **A1** y luego por **A2**, en su carácter de Jefes del Departamento de Alcoholes, es un acto de autoridad inexistente, y consecuentemente, no repercutió en sus derechos humanos de carácter patrimonial, al no haberse ejecutado materialmente, por ninguna autoridad municipal, de la Administración 2018-2021, actos tendentes a realizar cobro alguno, por ningún concepto, ni al propio **VD1**, ni a su señora esposa, aquí agraviada, por lo cual, no se aprecia un menoscabo a sus derechos fundamentales, atribuible a ninguno de los servidores públicos involucrados.

40. Con base en los argumentos hasta este punto esgrimidos, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, considera que, los elementos de convicción que obran en el sumario, y que se relacionan con la posible violación del derecho a no ser objeto de cobro de

impuestos o contribuciones desproporcionales o inequitativos, ilegales o arbitrarios, son suficientes para acreditar que ni **A1**, otrora Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, ni **A2**, actual Titular de dicho Departamento, incurrieron en actos u omisiones que causaran un quebranto a los derechos humanos de ni a **VD1** o de **VD2**; y por lo tanto, se estima procedente dictar en su favor, conforme a lo estipulado por los artículos 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con el numeral 161, fracción VIII, **Acuerdo de no Responsabilidad**, al no acreditarse las violaciones a derechos humanos, externadas por la parte quejosa y agraviada.

VIII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. Esta Comisión, rechaza la vulneración de los derechos humanos de todo gobernado. No obstante, en el caso específico, los elementos de prueba que se analizaron en la presente resolución son suficientes para acreditar que, no se violentó en perjuicio de ni a **VD1** y **VD2**, su derecho a no ser objeto de cobro de impuestos o contribuciones desproporcionales o inequitativos, ilegales o arbitrarios.
2. En vista de lo anterior, y con fundamento en los artículos 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con el numeral 161, fracción VIII, de su Reglamento interno, se dicta **Acuerdo de no Responsabilidad**, en favor de **A1**, otrora Jefe del Departamento de Alcoholes de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, así como de **A2**, actual Titular del Departamento.
3. Por lo anterior, hágase del conocimiento a la parte quejosa del derecho que le asiste de interponer el recurso de inconformidad previsto por el artículo 61 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, para que lo haga valer en caso de que así estime conveniente, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponiendo para ello del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación del presente documento.
4. Ahora bien, 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, 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.
5. En el caso específico, este Organismo Estatal, tiene elementos suficientes para afirmar que **VD1** y **VD2** fueron víctima de una violación a su derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, relacionado con el derecho a un recurso efectivo, ocasionado por la negligencia y omisión en que incurrieron **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público número 1, Instructora de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de **AR2**, otrora Titular de dicha Agencia, así como de **AR3**, Agente del Ministerio Público número 1, Instructor de Averiguaciones Previas, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con motivo de la integración de la averiguación previa [...].
6. 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 garantizar que las denuncias que se presentan sean investigadas, con la debida diligencia, por los Ministerios Públicos, al ser éste 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.
7. 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, y, como componente de aquél, del derecho a un recurso efectivo, salvaguardando con ello los derechos humanos de las personas.

XI. REPARACIONES.

1. De conformidad con lo establecido en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, al acreditarse violación a los derechos humanos de **VD1** y **VD2**, atribuible a servidores públicos estatales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, la Recomendación formulada al respecto, debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

2. Dicha reparación, de conformidad con 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 reparaciones, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, 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: restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización, deber de investigar y garantías de no repetición. En el caso en concreto y ante la pérdida fatal, no es posible solicitar la restitución de los derechos humanos conculcados. Las reparaciones se contemplan también en la Ley General de Víctimas, en sus artículos 1, último párrafo, 7, fracción 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 victimizante 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.

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

A) De la indemnización.

1. La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:

- a) El daño físico o mental;
- b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- d) Los perjuicios morales;
- e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.⁵⁴

2. En el presente punto, debido a la violación del derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, en relación con el derecho a un recurso efectivo, cometido en perjuicio de **VD1** y **VD2** la indemnización se realizaría en su favor, en su calidad de víctimas

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 20.

directas, para que, en su caso, sean beneficiarios del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a lo previsto en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

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: medidas eficaces para conseguir que no se continúe con las violaciones; así como la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.⁵⁵

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 los servidores públicos que incurrieron en dicha omisión, por las violaciones al derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, en relación con el derecho a un recurso efectivo, en contra de los agraviados.

C) De la garantía de no repetición.

1. A fin de prevenir la violación de los derechos mencionados en párrafos precedentes, resulta indispensable que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, continúe con la implementación de capacitación a todos sus servidores públicos, la cual, deberá materializarse en programas y cursos permanentes de formación en temas de derechos humanos, particularmente, en los relativos al derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, para efectos de garantizar la no repetición de omisiones y/o actos infractores de derechos humanos, por parte de los Agentes del Ministerio Público.

2. Asimismo, es indispensable la educación en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos por parte de los servidores públicos involucrados, por lo que, para ello es obligación de dichos funcionarios, la observación de la normatividad internacional, las disposiciones legales nacionales, locales y reglamentarias aplicables, que tutelan el derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración.

3. Aunado a ello, esta Comisión estima pertinente la implementación de una estrategia o plan de supervisión continua, dirigido a las y los titulares de las Unidades de Investigación, 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.

X. 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. En el plazo máximo de un mes, contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas a **VD1** y **VD2** como víctimas directas de violaciones a sus derechos humanos, a quienes deberá localizarse en su domicilio, para garantizar que, en su caso, tengan acceso oportuno y efectivo al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

⁵⁵ Ibídem, párr. 22.

SEGUNDA. En un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicie el proceso de investigación administrativo correspondiente a los servidores públicos implicados, con el fin de determinar su responsabilidad administrativa, y en su momento procesal oportuno, se remitan a esta Comisión de Derechos Humanos, las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. 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, especialmente en lo que, a temas de derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración se refiere, para que en lo sucesivo se conduzcan 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