

Expediente: CDHEZ/176/2019

Persona quejosa: VD

Personas agraviadas:

- I. VD
- II. A
- III. M1.
- IV. M2.

Autoridades responsables:

- I. AR1, otrora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- II. AR2, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- III. AR3, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.
- IV. AR4, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

Derechos humanos vulnerados:

- I. Derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita.
- II. Derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso.

Autoridades no responsables:

- I. ANR1, actualmente Directora del Centro de Justicia para Mujeres de Fresnillo, Zacatecas.
- II. ANR2, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- III. ANR3, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- IV. ANR4, otrora Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas.
- V. ANR5, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

Zacatecas, Zacatecas, a 07 de diciembre de 2021, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/176/2019, 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, 52 y 56 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 161, fracciones VIII, X y X1, 162, 164, 165, 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 52/2021**, que se dirige a las siguientes autoridades:

- **DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO**, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas, por lo que respecta a la violación del derecho de acceso a la justicia en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, atribuida a:
 - ✓ **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
 - ✓ **AR2**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- **LIC. SAÚL MONREAL ÁVILA**, Presidente Municipal de Fresnillo, Zacatecas, por lo que se refiere a la vulneración del derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, atribuida a los siguientes servidores públicos:
 - ✓ **AR3**, ex Director y Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.
 - ✓ **AR4**, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

Así como **Acuerdo de No Responsabilidad**, dirigido a las siguientes autoridades:

- **DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO**, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas, por lo que respecta a la violación del derecho de acceso a la justicia en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, atribuida a las siguientes servidoras públicas:
 - ✓ **ANR1**, actualmente Directora del Centro de Justicia para Mujeres de Fresnillo, Zacatecas.
 - ✓ **ANR2**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
 - ✓ **ANR3**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
 - ✓ **ANR5**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- **LIC. SAÚL MONREAL ÁVILA**, Presidente Municipal de Fresnillo, Zacatecas, por lo que se refiere a la presunta vulneración del derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso, por hechos atribuidos a:
 - ✓ **ANR4**, ex Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas.

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD

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

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

1. El 02 de mayo de 2019, **VD** presentó queja por sí y en favor de **A**, **M1** y **M2**, en contra de **AR1**, de **ANR2** y de **ANR3**, respectivamente ex Agentes del Ministerio Público adscritas a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 1 y 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, del o la Titular de la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 4; así como en contra de **AR3**, y de **ANR4**, respectivamente ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y ex Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos, de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

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

El 06 de mayo de 2019, la queja se calificó como una presunta violación a los derechos humanos, de conformidad con lo establecido por los artículos 124 y 125 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

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

I. **VD** manifestó que, en noviembre de 2016, interpuso denuncia por el delito de lesiones, en contra de **H1** y **H2**, formándose la carpeta de investigación (...), la cual, a la fecha de interposición de la queja, no se había resuelto por la Titular de la Unidad Especializada en Investigación Mixta número IV, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

II. Por otro lado, **VD** manifestó que, en el año 2018, interpuso denuncia en contra de **H1** y **H2**, por el delito de daño en las cosas, iniciándose carpeta de investigación (...), asignada a la Titular de la Unidad de Investigación Mixta número II, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Sin embargo, pese a que **ANR1**, Fiscal encargada de la investigación le indicó (no especificó en qué fecha), que esperara fecha de audiencia, hasta el momento de interponer la queja, no había recibido información relacionada con ello.

III. Asimismo, **VD** señaló que, también en el año 2018, presentó denuncia en contra de quien resulte responsable, por el delito de daño en las cosas, formándose la carpeta de investigación (...), la cual se asignó a **AR1**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número I, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Misma en la que la Fiscal dictó Determinación de archivo temporal; empero, luego de haberla impugnado, el Órgano Judicial ordenó que se prosiguiera con la investigación.

IV. Por otro lado, **VD** se dolió de que **AR3**, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, omitió dar seguimiento al trámite que tenía ante esa Dirección, bajo el número de expediente (...), mediante el cual se buscaba determinar si el uso de suelo de la balconería propiedad de **H1** y **H2**, era permitido, prohibido o condicionado.

V. Finalmente, **VD** se dolió del actuar de **ANR4**, otrora Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, debido a que considera que su actuar fue favoreciendo a **H1** durante visita domiciliaria, llevada a cabo en la balconería propiedad de éste, instalada en propiedad de **DL**.

3. Las autoridades involucradas rindieron los informes correspondientes:

- a) En fecha 24 de mayo de 2019, **ANR4**, otrora Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad.
- b) El 27 de mayo de 2019, **AR3**, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad.
- c) El 27 de mayo de 2019, **AR1**, ex Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 1 del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad, en relación con la integración de las siguientes carpetas:
 - o Número (...), de la cual, remitió copias.
 - o Número (...).
- d) El 24 de junio de 2019, **ANR2**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2 del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe en vía de colaboración, al cual adjuntó copia de la carpeta de investigación número (...).
- e) En fecha 29 de noviembre de 2019, **ANR3**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad, al que adjuntó copias de la carpeta de investigación (...), a la que luego se le asignó número (...).
- f) El 29 de noviembre de 2019, **AR1**, ex Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 1 del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe de autoridad complementario, al que adjuntó copias actualizadas de la carpeta de investigación (...).
- g) En fecha 10 de diciembre de 2019, **ANR2**, ex Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2 del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe relacionado con la carpeta de investigación número (...).

- h) En fecha 12 de febrero de 2020, **ANR3**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, rindió informe relacionado con la carpeta de investigación (...), a la cual posteriormente se le asignó el número (...).

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 2019.
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 acreditó la violación de los siguientes derechos humanos:
 - a) Derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita.
 - b) Derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso.

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 las y los servidores públicos señalados, durante el procedimiento de investigación de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se entrevistó a las personas relacionadas con los hechos; se solicitaron informes de autoridad y en vía de colaboración; se analizaron informes, diversos documentos y las carpetas de investigación relacionadas con los hechos materia de esta Recomendación.

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 149, 150, 151, 152, 153, 154 y 155 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, remitidos tanto por la parte agraviada como por las autoridades señaladas como responsables, así como documentación, dictámenes e inspecciones necesarios para emitir la resolución correspondiente.

VI. DE LA INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN

1. El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los organismos de protección de derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que vulneren los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano. En el mismo sentido, el artículo 4º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con el numeral 15 de su Reglamento Interno, circunscriben la competencia de ésta a aquellos actos u omisiones administrativos, que además sean imputables a autoridades o servidores públicos de carácter estatal y municipal; **y por lo que hace al Poderes Judicial y autoridades electorales, solo se admitirán o conocerán cuando se trate de actos u omisiones administrativas de carácter procesal que no diriman controversia alguna.**

2. Aunado a ello, el artículo 9° de la Ley Estatal ya señalada y el numeral 25 de su Reglamento Interno, estatuyen de forma coincidente que, esta Comisión, por ningún motivo puede examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, ni mucho menos pronunciarse sobre la culpabilidad o no del procesado, imputado o sentenciado. En cuanto a qué debe entenderse como resolución de carácter jurisdiccional, entre otros, se encuentran los autos y proveídos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación judicial o legal. A lo cual, también se suman aquellas resoluciones de carácter administrativo, que revistan características de jurisdiccionales, como son, en la especie, las determinaciones del Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones.

3. En ese orden de ideas, importa destacar que, el sistema jurídico mexicano, establece dos vías para la defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales de los que México es parte. Así como en cualquier otra norma general que, en su conjunto, integran el parámetro de regularidad constitucional; es decir, el cúmulo de derechos que debe tutelar el Estado Mexicano. La primera de estas vías, es de carácter jurisdiccional, y se tramita ante los Órganos del Poder Judicial de la Federación, a través de diversos procedimientos, como el Juicio de Amparo, la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. Mientras que la segunda, corre a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los Organismos Públicos Locales. Empero, como ya se ha señalado, dichos Organismos ven delimitada su competencia a un acto de autoridad, proveniente de un servidor público federal, estatal o municipal, según sea el caso.

4. Motivo por el cual, de acuerdo a los razonamientos previos, es inatendible analizar actos provenientes de Agentes del Ministerio Público, en los casos en que éstos se asimilan a las ya referidas resoluciones de carácter jurisdiccional. Como es el caso de las determinaciones por medio de las cuales se ordena la abstención de la investigación, un criterio de oportunidad, o, como en el caso ocurrió, el **archivo temporal** de la carpeta de investigación (...). Ya que, para dictar dicha resolución, **AR1**, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, realizó un análisis lógico jurídico de los medios de prueba que, hasta ese momento, obraban en dicho legajo.

5. Aunado a ello, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en su artículo 258, el recurso por medio del cual, dicha determinación, es susceptible de combatirse por la víctima, si se considera agraviada. En el caso de la presente Recomendación, la determinación de archivo temporal aludida, fue notificada a **VD** en fecha 8 de abril de 2019, haciéndole saber su derecho a interponer dicho recurso, lo cual garantizó su derecho al debido proceso, como componente del derecho a la tutela judicial¹.

6. En lo atinente, el propio quejoso manifestó en su escrito de queja que ejerció dicho derecho, pues impugnó tal determinación en fecha 09 de abril de 2019, ante el Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento de este Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Lo cual, reiteró en comparecencia de fecha 07 de agosto de 2019, señalando incluso que el Juzgado de Control había ordenado la reapertura de la carpeta de investigación. Razón suficiente para que este Organismo no entre al fondo del asunto, pues, además, como ya se apuntó, la determinación de archivo temporal dictada por la Fiscal, es considerada como análoga a una resolución jurisdiccional y, por ende, escapa al ámbito de competencia de esta Comisión Estatal. Por consiguiente, se hace la aclaración que, en acápites subsecuentes, se realiza el estudio de dicha carpeta, únicamente por lo que respecta a la integración de la misma, primero, por la Fiscal en comento, y luego, por aquellos que la integraron con posterioridad a que se ordenara su prosecución por el Órgano Jurisdiccional.

7. Criterio que resulta igualmente aplicable a la carpeta de investigación (...), a la que se acumuló la respectiva (...), a cargo de **ANR2**, en ese entonces, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número 4, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Ya que, como se advierte del informe complementario que ésta rindiera en fecha 10 de diciembre de 2019, así como del informe que, en vía de colaboración rindió **AC1**, Asesor Jurídico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, la causa penal que se originó con dicha carpeta, está actualmente sobreseída. Pues, como ambos

¹ SAAVEDRA A., Yuria en *Derechos Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Nacional e Interamericana*, Coordinación de Ferrer Mac-Gregor P., Eduardo y otros, México, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, UNAM, México, D.F., pág. 1567.

funcionarios detallaron, se firmó acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, celebrado entre el quejoso y **H1**.

8. Lo anterior, significa que la carpeta de investigación (...) fue judicializada y que luego de formularse imputación en contra de **H1**, se resolvió mediante la celebración de una salida alterna al proceso penal; hipótesis prevista en el artículo 184, fracción I del Código Nacional de Procedimientos Penales. Al respecto, es preciso resaltar que el propio Código Adjetivo, prevé en el numeral 185 que, los acuerdos reparatorios, se celebran entre la víctima u ofendido y el imputado; los cuales, pueden ser aprobados por el Ministerio Público o por el Juez, y tiene como consecuencia jurídica la extinción de la acción penal. Entonces pues, dado que, en el caso concreto, dicho acuerdo se celebró ante el Juez de Control del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, decretando éste el sobreseimiento de la causa penal; se tiene que dicha resolución evidentemente es de carácter jurisdiccional y, por las razones previamente establecidas, resulta inatendible por este Organismo, al escapar de su ámbito competencial.

9. De la misma manera, el criterio en comento es aplicable a la carpeta de investigación (...), originalmente a cargo de **ANR1**, actualmente Directora del Centro de Justicia para Mujeres de Fresnillo, Zacatecas; la cual, posteriormente se registró bajo el número (...), tal y como se desprende del informe de autoridad rendido por **ANR3**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, recibido en fecha 12 de febrero de 2020. En dicho informe, la Fiscal especificó que, dicha carpeta, fue judicializada y se registró con el número de causa penal (...), dentro de la cual se celebró audiencia inicial en fecha 15 de enero de 2020. Dicha información, fue también proporcionada por **AC2**, Coordinadora de Unidades de Investigación en Fresnillo, Zacatecas, mediante informe que, en vía de colaboración, rindió en fecha 18 de octubre de 2020. Respecto de lo sucedido en dicha audiencia, se tiene que, el quejoso y las personas imputadas, signaron acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato; lo cual, originó, como en el caso de la carpeta (...) el sobreseimiento de dicha causa penal. Consecuentemente, nos encontramos ante el hecho de que la resolución mediante la cual se decretó el referido sobreseimiento, es una resolución de tipo estrictamente jurisdiccional, la cual, como ya se explicó, no es susceptible de analizarse por este Organismo Autónomo. Por lo que, en consecuencia, se resuelve que, al ser un asunto concluido mediante la firma de dicho acuerdo reparatorio, no existe razón jurídica para analizar el actuar de **ANR1**, Fiscal del Ministerio Público que inició dicho legajo de investigación.

10. Bajo esa lógica, este Organismo resuelve, con base en los argumentos anteriormente vertidos, que el actuar de **ANR2**, en ese entonces, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número 4, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y de **ANR1**, actualmente Directora del Centro de Justicia para Mujeres de Fresnillo, Zacatecas, y que como ya se dijo, deriva de un asunto netamente jurisdiccional, no puede ser causa de reproche y, por lo tanto, se dicta en su favor, con fundamento en el artículo 51 y 52 de la Ley que rige su actuar, **Acuerdo de No Responsabilidad**.

VII. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

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

1. Los derechos humanos son considerados como inherentes a todas las personas. Definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente el Estado. Delimitan el poder del Estado y, al mismo tiempo, exigen que el Estado adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos². Los derechos humanos aparecen pues, como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.³

2. Con base en ello, 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*

2 ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Manual para Parlamentarios* número 26, pág. 19.

3 PÉREZ L., Antonio, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 84.

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 decisión⁴. 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.⁵

3. 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. 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 orden de ideas, 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. En adición, 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. En lo que a dicho derecho concierne, en el artículo 4° de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos del Poder⁶, 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 Reparaciones⁷, 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 otra parte, 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. A pesar de lo anterior, la Convención Americana de Derechos Humanos es el tratado internacional que reconoce de manera más amplia el derecho de acceso a la justicia, esto, a través de dos disposiciones. De este modo, el artículo 8.1, relativo a las "Garantías Judiciales" establece que:

4 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.

5 Idem.

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

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

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

9. Mientras que, 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. Siguiendo 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. A guisa de ejemplo, es dable citar la sentencia dictada por la Corte, en el caso *Radilla Pacheco vs. México*.⁸ 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 judiciales⁹.

12. Luego entonces, si bien en la historia de la humanidad misma, la autotutela y las conductas autocompositivas representaron las únicas formas de resolver los conflictos surgidos entre una o más persona; 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 entre sus gobernados. De tal suerte que, con ello, el Estado garantizará el pleno respeto y ejercicio de tales derechos por parte de los individuos, a fin de que prevalezca la legalidad y el estado de derecho.

13. De este modo, en el caso de nuestro país, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰, 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. No obstante, con la adición al señalado precepto constitucional, en 1987, se concretizó el derecho de acceso a la justicia, y se dotó de garantías mucho más amplias a los gobernados. De modo tal que, 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 ende, se colige que la impartición de justicia es realizada ordinariamente por los tribunales creados, organizados y sostenidos por el Estado, en ejercicio de su poder soberano; y tienen por objeto decidir los litigios sometidos a su consideración y, de ser necesario, ejecutarlos imperativa y coactivamente.¹¹

⁸ Ídem, pág. 1703.

⁹ Cfr. Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

¹⁰ 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".

¹¹ Pérez C., Fernando, Comentarios en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. Tirant Lo Blanch, México, D.F., pág. 377.

15. Ahora bien, del 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 respecto¹².

16. Bajo esa lógica, 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"*.¹³

17. Entonces pues, es posible concluir que el derecho acceso a la justicia, como componente de la tutela jurisdiccional, puede oponerse a cualquier órgano o ente estatal que materialmente realice funciones que se asemejen a la función jurisdiccional, por medio de la cual puedan o deban decidir sobre un conflicto entre gobernados. Inclusive, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado respecto de la estrecha relación que existe entre el derecho de acceso a la justicia y el debido proceso legal. Así, recalcó la vigencia de dicho derecho en todo proceso en que esté en juego la determinación del contenido y alcance de los derechos humanos, sin importar la materia de la que se trate. A modo de ejemplo, es dable citar el Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el hemisferio, en el que la Comisión manifestó cuanto sigue:

*"En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 8 y 25 son los que tradicionalmente se asocian con una doctrina en desarrollo sobre garantías judiciales y protección judicial de los derechos humanos. En sus propios términos, estos dos artículos se aplican a toda situación en que se deba determinar el contenido y alcance de los derechos de una persona sometida a la jurisdicción del Estado parte, ya sea que se trate de materias **penales, administrativas, fiscales, laborales, de familia, contractuales** o de cualquier otra índole..."*¹⁴

18. Ahora bien, retomando la función del Ministerio Público, es oportuno establecer que, en el ámbito internacional, las "Directrices sobre la función de los Fiscales de las Naciones Unidas"¹⁵, 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.

19. Bajo dicha premisa, 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.

20. 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

¹² Ídem, pág. 380.

¹³ Ídem, pág. 1568.

¹⁴ Cfr. Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, cit., párr. 90.

¹⁵ Adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, celebrado en la Habana, Cuba, en 1990.

en su caso, ejercer la acción penal que corresponda, así como brindar atención a las víctimas del delito.

21. Por otro lado, el Código Nacional de Procedimiento Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, establece en el artículo 131, las obligaciones del Ministerio Público en la investigación de los delitos. El cual debe, entre otras cosas, vigilar que se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados, debiendo ejercer la conducción y el mando de la misma, coordinándose durante ella con policías y peritos. Y una vez que tenga noticia del delito, ordenar o supervisar la aplicación de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios y cerciorarse de que se han seguido las reglas y protocolos para su preservación y procesamiento, ejerciendo funciones de investigación.

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 Recomendaciones emitidas a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas durante los años 2019 y 2020. En dichas resoluciones, se evidenció la falta de compromiso y diligencia por parte de los Agentes del Ministerio Público en la investigación de los delitos, y, por ende, se acreditó su responsabilidad en la violación del derecho de acceso a la justicia; tal es el caso de las Recomendaciones 2/2019 y 7/2019, 01/2020, 05/2020, 09/2020, 26/2020, 29/2020 y 30/2020.

25. De esta forma, partiendo de 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 (…)*¹⁶.”

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.*¹⁷

28. Mientras tanto, en el ámbito jurídico interno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en diversas tesis, sobre el derecho de acceso a la justicia, como es el caso de la marcada con el número de registro 171789, en materia constitucional:

*DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES. El citado artículo 8o., numeral 1, al disponer 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, resulta concordante con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que llegue al extremo de ampliar las prerrogativas de audiencia y acceso a la justicia en ellos contenidas, porque la prerrogativa de que "toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías", está establecida en el segundo párrafo del indicado artículo 14, que prevé la garantía de audiencia en favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y la referencia de que la garantía judicial en comento debe otorgarse "dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial", está en consonancia con el mencionado artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.*¹⁸

29. Así como, a través de la tesis de jurisprudencia marcada con número de registro 171257, en materia constitucional:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia

¹⁶ 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.

¹⁷ Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párrafo 12.

¹⁸ Amparo en revisión 282/2007. Ramón Islas Arriola. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco. 20. En la anterior tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece la relación jurídica existente entre el contenido del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y lo establecido en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al derecho de acceso a la justicia, el cual se refiere a la prerrogativa con la que cuentan las personas para ser oídas por un tribunal competente, imparcial e independiente y, evitar con ello, la vulneración de sus derechos humanos.

consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.¹⁹

30. Mediante dichos criterios, nuestro máximo Tribunal Constitucional enfatiza la obligación de las autoridades encargadas de dirimir actos en la esfera jurisdiccional, de garantizar el acceso a la impartición de justicia, de acuerdo a los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, a fin de brindar al gobernado, la garantía a su derecho al acceso a la justicia. Obligaciones que, como ya se indicó previamente, se extienden a la materia administrativa y abarca en consecuencia autoridades que materialmente diriman controversias y decidan sobre derechos de los gobernados.

- De la violación del derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, atribuida a **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; así como a **AR2**, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con motivo de la integración de la carpeta de investigación (...).

31. Retomando el contenido de los instrumentos internacionales, interamericanos, e internos que brindan sustento jurídico a la presente resolución, así como la 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 (...), se advierte una inadecuada procuración de justicia, lo cual actualiza la violación del derecho a una justicia pronta y expedita, al ser evidente el retardo injustificado en que han incurrido las diversas Fiscales que la han integrado. En primer lugar, se observa que la referida carpeta de investigación, se originó con la denuncia que el quejoso interpusiera ante **MP1**, Fiscal del Ministerio Público número 10 de Atención Permanente del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en fecha 25 de octubre de 2018. Mediante ésta, denunció el delito de daño en las cosas cometido en su perjuicio, atribuyéndolo a **H1** y **H2**; **I1** y **I2**, alias “El Frutero”. Fecha en la cual, fue remitida a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, a cargo de **AR1**.

32. En segundo lugar, se infiere que, en esa misma fecha, **AR1** dictó acuerdo de radicación y ordenó investigación ministerial; posteriormente, en fecha 30 de octubre de 2018, la Fiscal recabó comparecencia a **VD**, quien exhibió documentación relacionada con los antecedentes de la problemática que persiste entre él y sus denunciados. Ahora bien, no obstante que, del **30 de octubre de 2018**, al **12 de noviembre** de ese mismo año, no se advierte un lapso prolongado durante el cual la Fiscal haya omitido realizar diligencias; esta Comisión considera que, por el ilícito denunciado, el hecho de que el dictamen pericial de campo y

19 Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez. Amparo directo en revisión 821/2003. Sergio Mendoza Espinoza. 27 de junio de 2003. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez. Amparo en revisión 780/2006. Eleazar Loa Loza. 2 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Della Aguilar Chávez Nava. Amparo directo en revisión 1059/2006. Gilberto García Chavarría. 4 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro. Amparo en revisión 522/2007. Gustavo Achach Abud. 19 de septiembre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Javier Arnaud Viñas. Tesis de jurisprudencia 192/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de octubre de dos mil siete.

causalidad de incendio fuese ordenado hasta **13 días después de recibida la denuncia**, afectó los intereses de la víctima, aquí quejoso. Ello en virtud de que, durante esos 13 días, los indicios pudieron haberse contaminado o perdido, aquellos no susceptibles de preservarse de manera adecuada durante el transcurso del tiempo, por encontrarse el vehículo en la vía pública.

33. Además, en las fotografías del vehículo que se acompañaron al dictamen pericial de valuación, no se aprecia que el área haya sido siquiera acordonada; incluso, de la integración de la carpeta de investigación, se desprende que, hasta antes de la determinación de archivo temporal a cargo de la Fiscal en comento, solo había sido elaborado el dictamen pericial en materia de valuación, lo cual ocurrió hasta el día 30 de noviembre de 2018. Y, por lo que hace al dictamen pericial de campo y causalidad de incendio, este Organismo observa que, hasta la fecha, éste no se encuentra glosado a autos; aunado al hecho de que los Fiscales que han tenido a cargo la investigación, se han limitado a remitir atentos recordatorios de dicho dictamen a la Dirección de Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia del Estado, lo que imposibilita que esta Comisión tenga certeza respecto de la fecha en que, materialmente, se realizó dicho dictamen pericial.

34. Es decir, de la narrativa del quejoso con relación a los hechos denunciados, se deduce que éste era propietario de un vehículo de motor, del cual proporcionó sus características a **MP1**, Fiscal del Ministerio Público número 10 de Atención Permanente del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Asimismo, se advierte que dicho vehículo sufrió daños a causa de un incendio ocurrido en fecha **25 de octubre de 2018**, aproximadamente a las **00:15 horas**. De la relatoría de los hechos, se desprende que **T1** y **T2** auxiliaron a **VD**, uno dándole aviso de lo ocurrido y el otro apagando el fuego. De la misma manera, se observa que el quejoso señaló que arribaron elementos de varias corporaciones, como es el caso de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas y la Unidad de Protección Civil y Bomberos, dependiente de dicha Dirección; así como 2 ambulancias, de las cuales no pudo establecer Dependencia. Igualmente, explicó que, una vez controlado el fuego, arribaron elementos de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado, quienes lo auxiliaron en su traslado a las instalaciones de la Casa de Justicia, para interponer su denuncia.

35. En tercer lugar, se tiene que, **AR1**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 1, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ordenó, mediante oficio de fecha 25 de octubre de 2018, la respectiva investigación ministerial, al Comandante adscrito a la Unidad de Investigación Mixta a su cargo, bajo los siguientes lineamientos:

- “...1. Acta de inspección del lugar de los hechos con su respectiva fijación fotográfica haciendo énfasis en los daños ocasionados a la vivienda;*
- 2. Búsqueda y localización de (los) imputado (s) y en caso de resultar afirmativo recabar Acta de Individualización e Identificación del (los) Imputado (s) con previa lectura de derechos;*
- 3. De resultar positivo el punto anterior realizar Búsqueda en la base de Datos con que cuenta en esa a su cargo con la finalidad de recabar algún tipo de antecedente del ahora imputado;*
- 4. Entrevistar a testigos que pudieran aportar datos relevantes para la presente investigación (GIOVANNI AREVALO, CERARDO COMES Y VECINOS ALEDAÑOS);*
- 5. Indagar si en el lugar de los hechos se cuenta con cámaras de video vigilancia y de resultar afirmativo recabar el video correspondiente;*
- 6. De resultar afirmativo el punto anterior realizar al Acta de Inspección del Video asegurado;*
- 7. Acta de inspección del vehículo involucrado en los presentes hechos con su respectiva fijación fotográfica haciendo énfasis en los daños ocasionados al mismo;*
- 8. Cuanta diligencia sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos...”²⁰*

36. Sin embargo, del oficio de fecha 21 de diciembre de 2018, signado por el **PI1**, Comandante de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en conjunto con **PI2** y **PI3**, agentes de la Corporación, no se deduce el cumplimiento eficaz del mandato realizado por **AR1**²¹. En primer término, no se atendió el primer punto de la investigación ordenada por la Fiscal, toda vez que no se informó respecto

²⁰ Véase oficio (...), visible a foja 36, de la carpeta de investigación (...).

²¹ Véase oficio número (...), visible a foja 77, de la carpeta de investigación (...).

de daños ocasionados a la vivienda de **VD**. En segundo lugar, este Organismo nota que solo se entrevistó a **H1**, del cual, se recabó acta en calidad de testigo y no de imputado como ordenó la Fiscal. Es decir, aun y cuando ésta ordenó la búsqueda y localización de todos los imputados, dicha diligencia se omitió en relación con **H2**, **I1** y **I2**, alias “El Frutero; demás, aunque se mandó la consulta de la base de datos de la Policía de Investigación, se omitió dicha consulta en el caso del primero nombrado, al cual sí se había entrevistado.

37. Por otro lado, pese a que se ordenó la localización de los testigos de los hechos denunciados por el quejoso, los elementos se limitaron a entrevistar a **VD**, quien, según informaron, se comprometió a presentarlos en la Unidad de Investigación. Lo anterior, indica que no cumplieron eficientemente con el mandato ministerial, en los términos establecidos por **AR1**; además de que no se tiene la certeza de que en realidad se haya entrevistado al quejoso, en virtud de que no existe acta relativa a dicha diligencia. Finalmente, **PI1**, Comandante de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y **PI2** y **PI3**, elementos de dicha Corporación, informaron que, de las entrevistas realizadas a vecinos del lugar donde ocurrieron los hechos que investigaban, no se obtuvieron resultados positivos.

38. Sin embargo, pese a la deficiente indagación realizada por el **PI1**, Comandante de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en conjunto con **PI2** y **PI3**, **AR1** no ordenó la ampliación de la misma; con todo y que, como ya se apuntó, ni siquiera se agotó en los términos por ella ordenados. Aunado a ello, aun sin contar con el dictamen pericial de campo y de causalidad de incendio, y sin tomar en consideración que no se había localizado a **H2**, **I1** y **I2**, además de que, mediante el referido informe de autoridad, los agentes investigadores le habían indicado que el quejoso presentaría a sus testigos en fecha 8 de marzo de 2019, determinó el archivo temporal de la investigación. Deduciéndose entonces que, desde el 21 de diciembre de 2018, hasta esa fecha, transcurrieron **73 días hábiles o 2 meses y 13 días**, sin que se realizara actuación alguna, tendente al esclarecimiento de los hechos.

39. Ahora bien, como se indicó en el apartado de la incompetencia de la Comisión, este Organismo se encuentra imposibilitado para realizar el análisis jurídico de la determinación dictada por la Fiscal. Empero, sí hace énfasis en dichas deficiencias, porque denotan la ineficiencia y falta de diligencia en la integración de la carpeta de investigación (...); por lo que, en este punto, resulta conveniente resaltar la importancia que conlleva la debida construcción de la teoría del caso. La cual incluye agotar las distintas hipótesis o líneas de investigación que elaboren los Agentes de Ministerio Público, para saber cuál de esas estrategias puede tener mayor viabilidad al momento de consignar la averiguación previa, o de judicializar la carpeta correspondiente. Por lo cual, debe orientarse a acreditar, cuando menos el tipo penal que atribuye al sujeto activo; el grado de la ejecución del hecho (para saber si el hecho típico fue consumado o se quedó en tentativa) y, la forma de intervención (para conocer si el sujeto es autor o partícipe del hecho típico que se le atribuye).

40. Circunstancias que, en el caso de la presente Recomendación, no sucedieron, pues aún y cuando mediante la orden de investigación ministerial, pareciera que la Fiscal tenía clara una línea de investigación, la cual, se orientaba a la posible participación de las personas señaladas por el quejoso; es evidente que no era así, desde el momento en que, a pesar de que no se realizaron todos los actos de investigación que ordenó, determinó archivar la carpeta de investigación. Ahora bien, como ya se dijo antes, **VD** ejerció su derecho a impugnar la determinación de archivo temporal dictada por **AR1**. Lo cual ocurrió en fecha 9 de abril de 2019; originándose con ello la reapertura de la carpeta de investigación, por lo que, es posible constatar con la compulsión del contenido de las copias actualizadas de la carpeta de investigación (...), primordialmente, del acuerdo de radicación, dictado en fecha **21 de mayo de 2019**, mediante el cual se ordenó la prosecución de dicha carpeta.

41. Por otro lado, de la segunda parte de la carpeta de investigación (...), proporcionada por **AR1**, en fecha 29 de noviembre de 2019 se infiere que, una vez que se continuó con la investigación de la referida carpeta de investigación, **AR1** requirió al quejoso, mediante cédula de citación de fecha **24 de abril de 2019**, que presentara a los posibles testigos de los hechos que previamente había denunciado. Aunque este Organismo no soslaya la participación activa que el Código Nacional de Procedimientos Penales concede a la víctima dentro del proceso penal, estima que, los Agentes del Ministerio Público a cargo de la investigación, no deben limitar sus indagaciones a la posibilidad de que los ofendidos o

víctimas aporten testigos; máxime si tomamos en consideración que, en el caso específico, **VD**, proporcionó nombres de las personas que lo auxiliaron durante el incendio que causó los daños a su vehículo, aunado al hecho de que, previamente, se había solicitado mediante orden de investigación, la localización de dichas personas.

42. Además, debe agregarse que, desde esa fecha y salvo la recepción del informe relativo a la inspección de un CD, rendida por elementos de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en fecha **12 de mayo de 2019**, no se desahogó ninguna otra diligencia. Y no es sino hasta después que **VD** compareció en fecha **10 de junio de 2019**, que se retomó de nueva cuenta dicha investigación. Lo cual, representa una inactividad procesal de **47 días o 1 mes 17 días**; tiempo que, si bien no es muy prolongado, permite deducir que se estaba meramente a la espera de que el quejoso presentara sus testigos, sin seguir ninguna línea de investigación concreta. Por otra parte, esta Comisión advierte que, luego de la comparecencia del quejoso, la Fiscal ordenó seguimiento de investigación ministerial en fecha **11 de junio de 2019**; empero, no en los términos ordenados originalmente, sino solamente con la intención de localizar a los testigos que éste señaló en la referida comparecencia. Luego de lo cual, solo se recabó nueva comparecencia al quejoso, en fecha **25 del mismo mes y año**, y se recibió la ampliación de investigación ministerial, signado por **PI1** y por **PI4**, respectivamente Inspector Jefe y Policía Primera de la Policía de Investigación, en fecha 15 de julio de 2019.

43. Nótese entonces, cómo desde el 15 de julio de 2019, hasta el 29 de noviembre de 2019, fecha en que se recibió la actualización de la carpeta de investigación que ahora se analiza, **AR1** no realizó ningún acto de investigación tendente al esclarecimiento de los hechos denunciados por **VD**; lo cual, representa un lapso de inactividad procesal de **4 meses y 14 días** en perjuicio del derecho de acceso a la justicia del quejoso, específicamente en lo que a una justicia pronta y expedita se refiere. Aunado a ello, este Organismo solicitó copias actualizadas de la carpeta de investigación (...), las cuales fueron enviadas, previa remisión a **SJ**, Director Regional de la zona norte de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, por **AR2**, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

44. Del anterior informe y copias del legajo en comento, se advierte que, luego de recibirse la ampliación de investigación ministerial, signado por **PI1** y **PI4**, respectivamente Inspector Jefe y Policía Primera de la Policía de Investigación; obra glosada entrevista en calidad de testigo, de **T3**, practicada en fecha **17 de diciembre de 2019**, por el Agente de Policía de Investigación **PI5**. Sin embargo, posterior a ello, la Fiscal en mención no ordenó ni practicó otros actos de investigación; por lo que después de dicha diligencia, se observa que, en fecha **13 de febrero de 2020**, se realizó revisión de dicha carpeta por personal de la Visitaduría General de Justicia. No obstante, no es sino hasta el **21 de mayo de 2020** que se dictó acuerdo de prosecución de investigación, por **ANR5**, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Lo anterior, significa que transcurrieron **3 meses, 8 días** antes de que se le remitiera la carpeta de investigación (...), a esta última Fiscal.

45. Luego de ordenar la prosecución de la indagatoria, **ANR5**, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, remitió atento recordatorio de solicitud de dictamen pericial de campo y de causalidad de incendio, en fecha **26 de junio de 2020**. Ahora bien, en este punto, es de suma importancia mencionar que, según informó **ANR5** a este Organismo, en fecha 01 de agosto de 2020, le fue otorgada incapacidad por el Instituto Mexicano del Seguro Social, regresando a labores hasta el mes de junio de 2021; motivo por el cual, no puede atribuírsele ningún tipo de responsabilidad, en razón de que, durante ese período de tiempo, no estuvo a cargo de la indagatoria.

46. Posterior a dicha diligencia, este Organismo advierte que no se volvió a actuar en la referida carpeta de investigación, hasta en fecha **10 de noviembre de 2020**, fecha en la cual, la mencionada **AR2**, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, se limitó una vez más a remitir atento recordatorio del señalado dictamen pericial. Lo anterior, representa una inactividad procesal de **4 meses y 15 días**, atribuible de manera directa a la Fiscal en comento y actualiza la violación del derecho a una justicia pronta y expedita en agravio del quejoso. A lo cual también se suma la inactividad de **2 meses y 8 días**, transcurridos desde el 10 de

noviembre de 2020, hasta el **18 de enero de 2021**, fecha en la cual, se limitó a solicitar el mismo dictamen; lo cual sucedió de nueva cuenta, en fecha **09 de marzo de 2021**, actualizándose una inactividad de **1 mes y 9 días**, lo cual también impacta en el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita, en perjuicio de **VD** Sin que, hasta la fecha, este Organismo advierta el seguimiento de una línea de investigación clara, tendente a la identificación de los posibles responsables del ilícito denunciado por el quejoso, trayendo como consecuencia que dicha carpeta de investigación, no se encuentre resuelta.

47. Bajo ese contexto, 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.

48. 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.

49. La afirmación anterior, se sustenta con los resultados del Índice Global de Impunidad 2016²², estudio en el que el INEGI ubicó a Zacatecas entre las entidades federativas con un índice de impunidad alto; siendo precisamente el fraude, uno de los delitos que más se cometen en el fuero común, de acuerdo con dicho estudio. Adicionalmente, se obtuvo como resultado que sólo el 25% de las averiguaciones previas llegan a ser determinadas, cifra que representa menos de la mitad del promedio nacional de 57%. Por otra parte, se encontró que el porcentaje de averiguaciones previas determinadas que pasan a ser causas penales en primera instancia es de 43% mientras que la cifra nacional es de 19%. También es notorio que solo el 17% de los imputados en el estado alcanzan una sentencia mientras que la media nacional es de 29%.

50. Adicionalmente, de acuerdo con dicho estudio, Zacatecas se encuentra entre las entidades con mayor número de personal en las procuradurías por cada cien mil habitantes (91), mejorando su cifra del año anterior (80) y posicionándose muy por encima del promedio nacional (78). Destaca aún más al posicionarse entre los primeros lugares con mayor número de agencias del Ministerio Público, 7 por cien mil habitantes, mejorando igualmente la cifra del año anterior de 6. Otro dato para destacar es el número de agentes por cada mil delitos registrados, 11 contra 6 a nivel nacional.

51. Con tales datos, se colige entonces que, la negligencia y la falta de diligencia en la función persecutoria a cargo de **AR1**, entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y de **AR2**, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, quienes no llevaron a cabo las indagaciones de forma eficaz, seria, imparcial y rigurosa, favoreciendo así la impunidad y, como en el caso sucedió, impidiendo que **VD** ejerciera su derecho a que se administrara justicia por el órgano jurisdiccional competente, ha ocasionado que la carpeta de investigación (...) continúe sin resolverse, con el consecuente menoscabo de sus derechos humanos, en concreto, de su derecho de acceso a la justicia, en su vertiente de derecho a una justicia pronta y expedita.

22 <https://www.udlap.mx/igimex/>

52. En suma, esta Comisión de Derechos Humanos concluye que la inactividad detectada en el actuar de **AR1** y de **AR2**, no tiene justificación alguna. Pues, por el contrario, denota apatía y falta de diligencia y seriedad en su labor investigadora, máxime si tomamos en consideración que, como ya también se dijo, dicha función, es la parte medular de la procuración de justicia. Y ello, es de pleno conocimiento de los Agentes del Ministerio Público, como titulares de la acción penal y representantes de los intereses de la sociedad; no obstante, las omisiones evidenciadas, ha derivado en el quebrantamiento del derecho de acceso a la justicia de **VD**, concretamente de su derecho a una justicia pronta y expedita.

53. Luego entonces, como bien se puede apreciar, dentro de los principios rectores que deben regir el actuar del Ministerio Público se encuentra el respeto a los derechos humanos; por tanto, es una obligación que su proceder sea eficaz, imparcial y legal, lo que en el presente asunto no ha ocurrido. Al menos, por parte de **AR1**, entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y de **AR2**, Agente del Ministerio Público Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, sin que a la fecha se haya judicializado la carpeta de investigación (...) o, en su defecto, se haya determinado cualquier forma de conclusión establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Por tanto, la omisión en su ejercicio obligatorio, violenta el derecho de acceso efectivo a la justicia, en relación con el derecho a una justicia pronta y expedita, el cual comprende, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva al estar fundamentados constitucional y legalmente. Lo anterior, tiene sustento en el criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto refiere:

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

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

Amparo en revisión 352/2012. Braskem, S.A. 10 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Amparo en revisión 121/2013. Ignacio Salgado García. 12 de junio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso. Amparo en revisión 42/2013. María Dolores Isaac Sandoval. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Recurso de reclamación 131/2013. Embotelladoras Bepensa, S.A.

de C.V. 19 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras. Amparo directo en revisión 3646/2013. Elías García Sánchez. 26 de febrero de 2014. Cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124. Tesis de jurisprudencia 103/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.”²³

- De la violación del derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso, atribuida a **AR3** y **AR4** ex Directores de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

54. Como se ha establecido en el cuerpo de esta resolución, el derecho al acceso a la justicia lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita, esto es, sin obstáculos, a tribunales independientes e imparciales, 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 ejecuten la decisión. Por lo que el derecho a la tutela judicial genéricamente debemos de entenderlo se integra como el derecho a debido proceso, el derecho de acceso a la justicia y la eficacia de la sentencia o decisión obtenida.

55. Pero, este derecho, no solo se limita, como también ya fue motivo de análisis, a la sede jurisdiccional, sino que de igual manera abarca a cualquier órgano o ente estatal que materialmente realice funciones que se asemejan a la función jurisdiccional, por medio de la cual puedan o deban decidir sobre un conflicto entre gobernados. También, debe atenderse que los hechos que narra el quejoso nos señalan la necesidad de lo que se le ha denominado la justicia cotidiana, es decir, la justicia que es más cercana a las personas. La que vivimos día a día en nuestras interacciones ordinarias, la que facilita la convivencia armónica y la paz social, la que reclaman vecinos, trabajadores, padres de familia y la que se vive en las escuelas.²⁴

56. Sin duda, si los hechos que nos ocupan se atienden desde el aspecto cotidiano, la situación que vive la parte quejosa desde hace varios años, se centra en un conflicto con particulares que son vecinos de su domicilio, con los que a diario se tiene una interacción y que de ésta han resultado diversos desacuerdos que la parte quejosa ha señalado ante las autoridades administrativas correspondientes, sin que de ello se haya atendido y resuelto de fondo, esto es, se hayan determinado los derechos que a cada uno de los involucrados les asiste; por lo que ante tal insuficiencia de ese orden jurídico, de su ineficacia para lograr la convivencia armónica y la paz social, trae la necesidad de acudir a la *ultima ratio* del estado, el derecho penal, como último recurso para proteger bienes jurídicos, aunque éstos tampoco resulten del todo eficaces.

57. Entonces, si tenemos por conclusión que la justicia cotidiana, de carácter administrativo en este caso, no ha dado respuesta, a pesar de que los servidores públicos involucrados contaban con elementos jurídicos para iniciar los procesos correspondientes, tenemos una violación del derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso, que se les atribuye directamente a los servidores públicos que han ocupado la titularidad de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, es decir, **AR3** y **AR4**. Ya que, de los

²³ Décima Época, Registro: 2015591, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), Página: 151

²⁴ Obtenido de: [Di. legos Justicia Cotidiana.pdf](http://Di.legos.Justicia.Cotidiana.pdf) (www.gob.mx)

anteriores Directores, esta Comisión no puede analizar su actuar, por exceder del término previsto para ello, acorde a lo establecido por el artículo 31 de la Ley que rige su actuar, por lo que su participación solo se mencionará, en todo caso, como antecedente de los hechos que nos ocupan; conclusión a la que se arriba en atención a los razonamientos que se expresan enseguida.

58. De los antecedentes vertidos en la presente resolución, se tiene que la parte quejosa ha acudido a la autoridad administrativa municipal desde el 28 de noviembre del año 2016, dirigido al Departamento de Plazas y Mercados y a la Dirección General de Obras y Servicios Públicos y que en consecuencia se giraron los oficios (...), de fecha 06 de diciembre de 2016, emitido por el Departamento de Desarrollo Urbano y dirigido al propietario y/o responsable de Balconería "Alex"; en el cual se le solicita al propietario y/o responsable del taller, no ocupar la vía pública con puertas, ventanas, portones y cualquier otro objeto relacionado con el trabajo que desempeña esto por generar molestias a los peatones que transitan por ese lugar, al que no se le dio mayor seguimiento.

59. Oficios que siguieron generándose tanto por el quejoso como por la autoridad, del año 2016 al 2020, temporalidad en la cual, la autoridad municipal incluso tomó comparecencia del quejoso **VD**, a través de la Dirección Jurídica de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, esto, en fecha 5 de octubre de 2018, en la que dio cuenta de los hechos que había venido denunciando y que continuaban, exhibiendo para ello copia de los escritos que con anterioridad presentó a modo de denuncia, sin que se le diera respuesta más allá de mandar oficios a la parte denunciada, omitiendo cualquier otro trámite.

60. De su denuncia presentada ante la Dirección Jurídica municipal, derivó el oficio de fecha 21 de noviembre de 2018, dirigido a **DL**, signado por la **ING.**, entonces Directora de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, en la que se le dio a conocer la **denuncia popular** presentada ante esa Dirección, por lo que le solicitó tuviera a bien llevar a cabo el trámite ante esa misma Dirección, de **constancia de compatibilidad urbanística municipal**, para determinar si el uso de suelo para la balconería es permitido, condicionado o prohibido, para lo cual le pedía escrituras, predial actualizado y plano del inmueble para el trámite en mención. Fundamentado su acto unilateral de autoridad en los artículos 777, 778, 779, 783, fracción XXIII, y XXIV del Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas, así como los artículos 22 Fracción XXXVIII, y 134 del Código Urbano Para el Estado de Zacatecas. Y artículo 6 fracción II del Reglamento General de la Ley de Construcción para el Estado y Municipios de Zacatecas..." (Sic).

61. Ya en fecha 20 de febrero del 2020, dirigió el quejoso dirigió escrito a **SJ**, en ese momento, Síndica Municipal de Fresnillo, Zacatecas, por medio del cual se solicitó que le informara de la denuncia presentada ante la Dirección Jurídica y que finalmente fuera remitida a través de esa Sindicatura al Departamento de Desarrollo Urbano para su seguimiento correspondiente. Ello, debido a que no había recibido respuesta, sin embargo, seguía padeciendo, junto con su familia, agresiones por parte de los encargados y empleados del taller llamado [...], las que incluso se presumen delictivas en las que se puso en riesgo la integridad del quejoso y se vio afectado su patrimonio; en el que reiteró que el giro comercial no contaba con ningún permiso, ni realizaba pago de impuestos, según le informó el propio personal de Plazas y Mercados de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas; por lo que solicitaba además la clausura del mismo, o en su defecto la reubicación lejos del domicilio.

62. En alcance al anterior escrito, el día 21 de junio de 2020, el quejoso remitió a la ex Síndica Municipal, nuevamente escrito, esta vez con fundamento en el procedimiento de "Denuncia popular" establecido en el Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas; en el que le solicitó le proporcionara información del trámite que le diera cuenta desde el 20 de febrero del 2020, dando de nuevo a conocer que se desconocen los horarios y actividades del mencionado taller, cuestionando el cómo se les sigue permitiendo obstaculizar la vía pública, así como pintar en la calle, al parecer a través de una licencia que presuntamente fue otorgada por la Administración Municipal. Sin embargo, la propietaria **DL**, a pesar de que vía oficio, número (...) del expediente (...) por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano Obras Públicas, se le solicitara constancia de compatibilidad urbanística municipal para poder determinar si el uso de suelo para la balconería en mención era permitido, condicionado o prohibido; pidiéndole además, copia simple de escritura, predial

actualizado y plano de inmueble para el trámite en mención; documento que fue fundado y motivado, fue omisa en ello.

63. Aunado a ello, el quejoso hizo alusión a que del oficio (...), expediente (...), la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas le solicitó a **H1**, encargado del taller, así como a la propietaria del inmueble, **DL**, poner solución en no obstaculizar la vía pública, en base a los artículos 65, fracción II, 67, fracciones I, incisos a) y b), III incisos g) y h) del Reglamento General de la Ley de Construcción para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. Asimismo, les informó que, al consumirse bebidas alcohólicas en el inmueble, se incurría en la infracción de lo establecido en los artículos 2, fracción IV, 7, fracción III y 8 de la Ley sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado de Zacatecas. Mientras que, en lo que respecta a horarios de trabajo y uso de suelo, les indicó que infringían los numerales 783, fracción XXIV, 784, fracciones I, II, VI y VIII; 793, 795, fracción I, 82 inciso e) y 297 del Código Municipal Reglamentario, por lo que se les invitó a establecer el orden para evitar sanciones de 1 a 1.000 salarios como lo marcan los preceptos 824 y 825 fracción I, del mismo Código. Motivo por el cual, se les exhortó para que, en lo sucesivo, se abstuvieran de realizar conductas que perturbaran la tranquilidad social, evitando así la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales.

64. Derivado de lo anterior, **SJ**, en ese momento, Síndica Municipal de Fresnillo, Zacatecas suscribió el oficio (...) de fecha 24 de agosto de 2020, mediante el cual informó a **VD** que su denuncia será tramitada en la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de ese municipio, por ser la autoridad competente. Por tanto, en atención a la instrucción girada por la ex Síndica Municipal, se remitió el oficio número (...), signado por **AR4**, en ese entonces Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, dirigido a **DL**, en fecha 15 de septiembre de 2020, mediante el cual le requirió lo siguiente:

*“...en atención a queja presentada por parte del Ciudadano **VD**, ante la Sindicatura Municipal de este Ayuntamiento y turnada a esta Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas me dirijo a Usted para solicitarle de la manera más atenta tenga a bien llevar el trámite ante esta Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Constancia de Compatibilidad Urbanística Municipal, para poder determinar si el uso de suelo para la balconería en mención es permitido, condicionado o prohibido...” (Sic).*

65. Ahora bien, con motivo de la queja que nos ocupa, **AR3**, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, éste rindió informe de autoridad en fecha 27 de mayo del 2019, en el que reconoció que el quejoso solicitó apoyo desde el año 2016. Anexando a su informe los oficios por medio de los cuales se dio respuesta, refiriendo que incluso se constituyó personal de esa Dirección en el taller de balconería “Alex” solicitándoles a los encargados que se llevara a cabo el trámite de la Constancia de Compatibilidad Urbanística Municipal por así haberlo ordenado la Síndico Municipal; considerando dicho funcionario que por ello se le ha dado respuesta a **VD** por parte del Ayuntamiento, agregando además que el quejoso tiene un conflicto personal con su vecino, quien es la persona a cargo del taller. Finalmente, el funcionario precisó que la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se declaraba incompetente para resolver el asunto, pues se trata de un conflicto entre particulares que nos les corresponde resolver.

66. Luego entonces, tenemos por una lado una serie de solicitudes de intervención por parte de **VD** y, por parte de la autoridad, contamos con el reconocimiento de que efectivamente se ha solicitado su intervención, pero que se ha actuado y por tanto no se han violentado los derechos humanos del quejoso, ya que sí se remitieron sendos oficios a la dueña del local, e incluso se acudió por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, para darle a conocer a los encargados de balconería “Alex” que debían llevar a cabo el trámite de la Constancia de Compatibilidad Urbanística Municipal. Consecuentemente, la controversia radica en establecer si con lo actuado por la autoridad municipal es suficiente, en términos de las leyes de la materia.

67. Veamos, los hechos denunciados por el aquí quejoso ante las diversas áreas del Ayuntamiento de Fresnillo, fueron calificados por la propia autoridad como una “denuncia popular”, en términos del Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas, vigente desde el mes de julio del año 2004, complementándose las disposiciones de dicho ordenamiento, con las establecidas en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Fresnillo, publicado en el Suplemento del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado,

Tomo CXXVIII, Número 63, correspondiente al día 8 de agosto del año 2018. No obstante, toda vez que la denuncia popular realizada por el quejoso, se dio en un primer momento en el año 2016, resulta aplicable el primer ordenamiento normativo en comento.

68. Cabe resaltar que, si bien de los hechos motivo de queja se advierte que la Administración Municipal 2018-2021 tomó una nueva denuncia de los hechos a **VD** a través de la Dirección Jurídica de esa municipalidad, la misma consistió en relatar y exhibir las solicitudes de intervención que realizó previamente a diversos departamentos del Municipio y a los que ya no se les dio continuidad. En consecuencia, según narró el quejoso, se siguieron presentado situaciones de irregularidades con la negociación que denuncia, por lo que, atentos a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Fresnillo, debe entenderse como un procedimiento iniciado como anterior a dicho Bando, y como ya se indicó, su substanciación debe apegarse a lo dispuesto por el Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas.

69. Consecuentemente, el citado Código establece en su artículo 829 que, cualquier persona física o moral, podrá denunciar ante la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en adelante Dirección, cualquier infracción a las disposiciones del Código, en virtud de estar llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes o los Programas de Desarrollo Urbano Municipales aplicables y **originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, su seguridad, su sosiego o la salud de los residentes de la zona, quienes tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, clausuras, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos**, en especial los del propio Código Municipal Reglamentario.

70. Así pues, del apartado de pruebas, podemos observar que el quejoso presentó durante los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, diversos escritos en los que señalaba los hechos motivo de denuncia y que las acciones implementadas por la autoridad en respuesta a sus denuncias, eran insuficientes. Dichos escritos, la autoridad administrativa los reconoció en todo momento como una denuncia popular, en términos del Código Municipal Reglamentario, en adelante, el Código; siendo importante destacar que, además, se atendió por parte del denunciante, aquí quejoso, cada uno de los requisitos del artículo 830 del Código.

71. En consecuencia, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Fresnillo, Zacatecas, una vez que tuvo por recibida la denuncia popular, debió de integrar el expediente respectivo, practicar las inspecciones, visitas de verificación y cuanta diligencia considerara necesarias, substanciando de esa manera dicho procedimiento, luego, emitir la resolución correspondiente conforme a lo dispuesto por la legislación en materia urbana, con la obligación de notificarla al denunciante como respuesta a su petición. Ello, en términos del artículo 831 del Código, artículo que, además, establece que el desahogo del procedimiento **no excederá de treinta días naturales**, contados a partir de la fecha en que se reciba la denuncia, salvo que exista causa justificada que lo impida.

72. Dispuesto lo anterior, debemos de traer a esta resolución el concepto de debido proceso legal, voz que el Doctor Héctor Fix-Zamudio en el Diccionario Jurídico Mexicano, señala como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados, lo que extiende el autor a otros sectores, entre ellos: a) la exigencia de un proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; b) derecho de garantía de audiencia; c) fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por autoridad competente, etc.²⁵ Si bien es cierto, el debido proceso legal se enfoca en los derechos de quien será procesado, también es verdad que salvaguarda los derechos de quien denuncia esos hechos, más allá de un derecho de petición, de administración de justicia, en el que atendiendo las garantías de las partes, se lleve un proceso previo, estricto y escrito, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

73. Por consiguiente, atendiendo a los hechos que nos ocupan, tenemos una denuncia que se ha continuado en el tiempo, ante la falta de respuesta al fondo de la misma, presentada por el aquí quejoso ante las autoridades administrativas municipales correspondientes de Fresnillo, Zacatecas, desde el año 2016; y se ha insistido en la conclusión del trámite en los

25 Obtenido de: Fix-Zamudio, Héctor, Voz: Debido proceso legal, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1987, pp. 820-822.)

años subsecuentes ya advertidos, que ha cumplido con las formalidades para la interposición de lo que llama el Código "denuncia popular" y que además, la autoridad las ha admitido y entendido como tal, iniciado el procedimiento correspondiente. Estableciéndose en el Código sus etapas en el siguiente orden de prelación:

1. Presentación por escrito, con nombre y firma autógrafa, de una denuncia presentada por cualquier persona.
2. Recibida la denuncia, integración del expediente:
 - 2.1. Practicando inspecciones,
 - 2.2. Visitas de verificación
 - 2.3. Las diligencias necesarias
3. Emitir la resolución correspondiente.
4. Notificación al denunciante.

74. Como ya se dijo, el Código señala como término para el desahogo del procedimiento, que éste no excederá de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de la denuncia, salvo que exista causa justificada que lo impida. Procedimiento del que la autoridad municipal, por ser los servidores públicos encargados de la aplicación del Código, tienen claro cuáles son sus funciones respecto a éste, lo que incluso se demuestra con los oficios que han remitido a lo largo del tiempo y que guardan relación con estos hechos, ya que en dichos oficios remitidos a la dueña del local donde se encuentra la negociación denunciada, así como a los encargados de la misma, los han fundamentado en los procesos que para ello establece dicho Código; por lo tanto, tienen claro las diligencias que había que seguir una vez presentada una denuncia.

75. Así, tenemos claro que la autoridad municipal recibió la denuncia como una de carácter popular, inició su procedimiento, requiriendo a la dueña del inmueble, así como a los representantes de la negociación, a fin de que tuviera a bien llevar a cabo el trámite ante esa Dirección para la emisión de la Constancia de Compatibilidad Urbanística Municipal, a efecto de poder determinar si el uso de suelo para la balconería "Alex" (denunciada) era permitido, condicionado o prohibido, pidiéndole presentara en copias simples: escrituras, predial actualizado y plano del inmueble para el trámite en mención. Dicha autoridad, fundamentó su petición en los artículos 777, 778, 779, 783, fracción XXIII, y XVIV del Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas; en los artículos 22 fracción XXXVIII, y 134 del Código Urbano para el Estado de Zacatecas; así como en el artículo 6, fracción II del Reglamento General de la Ley de Construcción para el Estado y Municipios de Zacatecas.

76. De la misma manera, solicitó al propietario y/o responsable del taller "Balconería Alex", no ocupar la vía pública con puertas, ventanas, portones y cualquier otro objeto relacionado con el trabajo que desempeña, esto, por generar molestias a los peatones que transitan por ese lugar, fundamentado legalmente por los artículos 618, 620 Fracción V, 622 y 625 del mismo Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zac. Igualmente, en el oficio (...) emitido por la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se le solicitó a **H1**, encargado del taller, así como a la propietaria del inmueble, **DL** no obstaculizar la vía pública, en base al artículo 65, fracción II, 67, fracciones I, incisos a), b), III incisos g), h), del Reglamento General de la Ley de Construcción para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

77. Igualmente, se les informó a través del mismo oficio que, al consumirse bebidas alcohólicas en el inmueble, se infringía lo establecido en el artículo 2 fracción IV, 7, fracción III y 8 de la Ley sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado de Zacatecas. Mientras que, con relación a los horarios de trabajo y uso de suelo, se estaban infringiendo el art. 783, fracción XXIV, art. 784, fracción I, II, VI, VIII, art. 793, art. 795, fracción I, art. 82 inciso e). art. 297 del código municipal reglamentario, por lo que se les invitaba a establecer el orden para evitar sanciones de 1 a 1.000 salarios como lo marca el art. 824, 825 fracción I, del ya antes mencionado código reglamentario. Motivo por el cual, los exhortó para que en lo sucesivo se abstuvieran de realizar conductas que perturben la tranquilidad social, evitando así la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales.

78. Sin embargo, dicha autoridad municipal, no aportó ningún elemento de prueba que permita determinar que efectivamente, se substanció el procedimiento respecto de las denuncias que de sus propios oficios se pueden advertir. Esto es, que además de hacer las solicitudes señaladas en los puntos anteriores, debió de continuar su proceso de investigación, lo que es una carga procesal que le correspondía, es decir, no es la parte denunciante la que está obligada a presentar las pruebas, aunque debe resaltarse que, en el

caso, **VD** acompañó a sus denuncias fotografías, videos y audios, sino que corresponde a la autoridad investigadora allegarse de pruebas que permitieran concluir si el inmueble cuenta con los permisos correspondientes para su funcionamiento y de no ser así, tomar las medidas administrativas necesarias y determinar lo conducente.

79. Aunado a ello, la autoridad está obligada a investigar si se obstruye la vía pública; si existen ruidos que excedan los decibeles permitidos; si se hace el pintado de puertas y ventanas con pistolas de aire o aerosoles que desplacen por el aire sus partículas y puedan dañar a personas o cosas; si la autoridad le ha establecido horarios específicos y si éstos los cumplen o no; si se trabaja en días domingos; si se toma en el lugar y se molesta a las personas; si se han cometido actos delictivos y de ser así qué responsabilidades administrativas les genera como responsables de esa empresa; etcétera. Esto es, atender a las denuncias expuestas por el quejoso, resolviendo de esa manera el fondo del asunto y no limitarse a remitir un oficio por año, insistiendo en que la propietaria debe acercarse a la autoridad a realizar el trámite que determine la compatibilidad urbanística.

80. Dicho, en otros términos, atendiendo a las atribuciones y obligaciones que le genera el Código a la autoridad involucrada, lo conducente es que la autoridad administrativa realizara una estrategia de investigación en la que acudiera personal de esa Dirección o incluso con el apoyo de otras autoridades municipales a realizar las acciones que el propio Código le obliga, como son practicar inspecciones o realizar visitas de verificación; es decir, realizar cuanta diligencia fuera necesaria para contar con los elementos de prueba que fehacientemente demostraran lo dicho por el quejoso o bien por el contrario, que no se violentan ningún precepto legal aplicable.

81. Sin embargo, se insiste, ello no fue así, pues desde 2016 y hasta 2020, los Titulares de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se limitaron a emitir oficios en los que se solicitaba de la manera más atenta, pero a éstos no se les dio seguimiento, cuando era su obligación hacerlo, sobre todo si no obtuvieron respuesta de los ciudadanos a los que iban dirigidos y en dichos oficios se les había advertido de las faltas en que incurrían y las posibles sanciones. Basta el estudio del propio Código para advertir que la autoridad involucrada contaba con el fundamento legal para intervenir de fondo en los hechos que fueron denunciados y ratificados a través del tiempo. Tal es el caso del artículo 2 de dicho ordenamiento, que señala que el Código municipal es de orden e interés público y de observancia obligatoria para todos los ciudadanos de Fresnillo.

82. Dicho Código, establece las normas reglamentarias del Gobierno Municipal, su Administración Pública Municipal, e impone las sanciones a quien viole el mismo. En su artículo 8, fracciones I, II y XI, refieren que el municipio de Fresnillo tiene como fin **proporcionar la tranquilidad y seguridad a las personas, incluyendo sus bienes** dentro de su territorio; **garantizar** la moral y **el orden** público y tiene como funciones especiales la vigilancia, defensa social, prevención de los delitos, e infracciones y faltas al Bando y Reglamentos vigentes; de tal suerte que debe proveer los medios para la aplicación de la justicia en el marco de su competencia.

83. Por otro lado, en lo que concierne específicamente a la Dirección General de Obras y Servicios Públicos, en el numeral 152, fracción X, el Código establece que le corresponde regular y vigilar la emisión de ruidos que afecten el medio ambiente, así como la salud de las personas. Mientras que el precepto 154, establece las funciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano, como son: I, ejercer las atribuciones que otorga al municipio el Código Urbano para el Estado; VI. Administrar el control urbano, autorizando: a). Alineamiento y compatibilidad urbanística; VII. Determinar el tipo de construcciones que se pueden edificar en el municipio; IX. Inspeccionar obras, edificios y construcciones en general, con el objeto de comprobar en su caso el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas y de las propias autorizaciones expedidas por su parte; X. **Verificar el uso que se está dado a un predio, área, edificio o construcción, y que éste se ajuste a las características previamente registradas y autorizadas;** XV. **Imponer sanciones a las que se hagan acreedores los infractores** y XVI. Solicitar el auxilio de la fuerza pública, cuando fuera necesario para hacer cumplir sus determinaciones.

84. Por otra parte, respecto del comercio establecido, el Código señala en los artículos 307, 308, 312, respectivamente, que los habitantes del Municipio podrán desempeñar actividades industriales, comerciales y de servicios, con apego a las disposiciones legales aplicables;

pero, para el desarrollo de tales actividades, deberán contar con licencia de funcionamiento expedida por la Autoridad Municipal o de autoridad competente, además de que los horarios para funcionamiento los determina el Ayuntamiento, tomando en consideración el giro que desempeñen. Ahora bien, con relación a las modalidades de los tipos de comercio en el Municipio, para el caso que nos ocupa, resulta aplicable la fracción I del artículo 329, relativa al comercio establecido o permanente. Asimismo, por lo que hace a las Concesiones, Licencias y Permisos, dice el numeral 342 que **para el funcionamiento de cualquier giro comercial o de prestación de servicios** dentro del municipio, sea cual fuere la modalidad o características de la actividad, **se requiere autorización expresa otorgada y expedida por la Secretaría del Ayuntamiento** siendo el artículo 344 el que define lo que se entiende por licencia y el numeral 346 contiene los requisitos para obtención de la misma.

85. Mientras tanto, en lo atinente a los horarios y suspensión de labores, el artículo 360 refiere que los establecimientos comerciales y de prestación de servicios, deberán funcionar de acuerdo al **horario establecido por el Ayuntamiento** y el 361, establece las reglas para ampliación de horario. Igualmente, en cuanto a la organización y obligaciones de los comerciantes, el artículo 367 estatuye que todo comerciante se sujetará a las obligaciones siguientes:

- I. registrar su negocio,
- II. Cuidar el estado de higiene y limpieza y adoptar las medidas convenientes de seguridad;
- VI. Respetar las fechas de cierre y los horarios correspondientes.

86. De otro lado, con relación a los actos prohibidos para los comerciantes, para el tema específico que nos ocupa, el artículo 384, señala que **todo comerciante se abstendrá** de realizar, los actos siguientes:

- II. **Operar aparatos de sonido a volumen inmoderado**
- VI. **usar la vía pública para realizar trabajos de [...] herrería**
- VIII. **colocar cualquier artículo que limite los espacios públicos u obstaculice el tránsito de peatones, vías o lugares de acceso en [...] la vía pública en general.**
- XIV. **Obstruir el tránsito de vehículos o personas.**

87. Dicho Código, establece de manera clara las infracciones y sanciones en un apartado especial, a guisa de ejemplo, el numeral 396 contienen las causas de revocación de licencia, señalando en su fracción VII que una de las causas para ello, será cuando se perjudique el interés público. Mientras que el diverso 397 complementa y estatuye que, además, procede:

- I. suspensión temporal de la licencia en caso de reincidencia
- III. Clausura definitiva del establecimiento.
- IV. Arresto administrativo hasta por 36 horas

88. Importante resulta lo dispuesto en el 399 del Código, en el que separa los procesos administrativos de responsabilidad de los hechos delictivos, advirtiendo que en la comisión de un ilícito puede tipificarse además varias infracciones que pueden calificarse y sancionarse de manera simultánea o por separado, lo que deja claro que pueden llevarse por separados dichos procesos sin que ello implique sancionar dos veces por los mismos hechos. En tal sentido, cabe abrir un paréntesis y establecer que en el caso que nos ocupa, si bien se han producido actos que se presumen delictivos y que por eso se señala en el informe de autoridad del Director que no resulta de su competencia; la realidad es que atendiendo a lo dispuesto en el precepto señalado, tenemos que, por el contrario, el hecho de que se den actos delictivos en los que se involucren los dueños o encargados de un giro comercial o prestadores de servicios, se advierte claramente que pueden llevarse por separado y su interpretación apunta a que el propio hecho delictivo puede generar varias infracciones que pueden calificarse y sancionarse. Lo que es procedente, en tanto que es de explorado derecho que, de acuerdo con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese sentido, lo establecido en ese numeral 399 del Código, no violenta al principio de *Non Bis in Idem*, entre otras cosas, al provenir de leyes distintas y que el bien protegido es distinto.

89. Por ello, aquí no se prevé la incompetencia que refirió en su informe de autoridad **AR3**, en ese entonces, Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, recibido en esta Comisión sino por el contrario, genera condiciones que permiten y obligan la legal intervención de la autoridad municipal, al presentarse hechos delictivos que involucran a los encargados o dueños de los giros

comerciales o prestadores de servicios. Pero, además, refiere que tal condición puede generar varias infracciones que pueden calificarse y sancionarse por separado y de manera simultánea.

90. Ahora bien, el artículo 568, señala como una generalidad, que todas las actividades de comercio en el municipio se sujetarán al horario de 7 a 22 horas, **previa** licencia o permiso, de lunes a sábado; mientras que en su fracción VI indica que el expendio de materiales de construcción y madererías será de 7 a 19, lunes a sábado; articulado que no contempla un horario restringido para herrería, pero debe interpretarse como un material de construcción. Del mismo modo, señala el Código la posibilidad de **ampliación de horario** en su artículo 570, párrafo segundo, pero precisa que **debe de haber una autorización para ello** y se debe cubrir el pago del permiso correspondiente. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la autoridad no probó a este Organismo cuál es el horario autorizado para el funcionamiento de la balconería “Alex”, incluso, como ya se ha evidenciado a lo largo de la presente resolución, no logró acreditar siquiera que dicho establecimiento opere cumpliendo con las disposiciones normativas correspondientes, en el caso concreto, causando perjuicio con ello al quejoso y su familia, ante la incipiente actuación de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

91. En relación con lo anterior, se tiene que el artículo 579 del propio Código, reza que las autoridades municipales tienen **facultades para poner en práctica las medidas que crea convenientes para evitar la violencia**, para lo que deberá de coordinarse con las dependencias correspondientes. Sin embargo, este Organismo reitera que, de las constancias que obran en autos, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Fresnillo, Zacatecas, no probó haber actuado para atender de manera diligente la problemática expuesta por **VD**, pese a que, de sus propios oficios se advierten diversos apercibimientos a la dueña y encargados de la balconería “Alex”; sin embargo, no se advierte que se hayan aplicado las sanciones con las cuales se apercibió, omisión que de ningún modo, resulta conveniente para evitar la violencia social.

92. Por otra parte, de lo relacionado con vía pública municipal, se tiene que el artículo 616 del Código, la define como: *“todo espacio de uso común que, por la costumbre o disposición de autoridad competente, se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con este Código Municipal Reglamentario y demás leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para este fin...”* (Sic). En tanto que, el numeral 620, señala las restricciones, advirtiendo que no se autoriza el uso de las vías públicas en los siguientes casos: *“...V. Para aquellos otros fines que la Dirección General de Desarrollo Urbano considere contrarios al interés público...”*. Entonces pues, es importante resaltar que la clasificación, características y funciones de las vías públicas municipales, se encuentran perfectamente definidas, y que por lo tanto el quehacer de la autoridad respecto a determinar la compatibilidad urbanística del inmueble, también se encuentran delimitadas por el propio Código, así, el artículo 630, las clasifica en:

- I. Vialidades primarias;
- II. Calles colectoras;
- III. Calles locales;
- IV Andadores.

93. A su vez, las características de las vialidades colectoras las establece el artículo 632, fracción IV, que indica que éstas son las que enlazan las unidades vecinales entre sí, y por lo que hace a la autorización, control y vigilancia de los usos de suelo, se define el uso de suelo en su artículo 783, fracción V que estatuye que el uso de suelo consiste en el fin particular a que podrán dedicarse determinadas zonas o los inmuebles de un centro de población; mientras que la fracción XXIV, señala a las **balconerías**, herrerías y pailerías, y que éstas **se pueden ubicar en vialidades de tipo colector, siempre y cuando el fraccionamiento o colonia esté catalogada como de tipo popular o de interés social**. También se pueden colocar en vialidades secundarias, primarias y regionales, pero no en vialidades locales, independiente del fraccionamiento de que se trate.

94. En relación con lo anterior, este Organismo advierte de la integración del expediente que motiva la presente Recomendación, que la Autoridad Municipal fue omisa en cuanto a las omisiones en que a su vez han incurrido la dueña y los encargados de la balconería “Alex”, pues pese a los múltiples requerimientos para que se regularizara su operación, no se ha actuado hasta la fecha en consecuencia. De la propia documentación aportada por las 2 últimas personas que han ocupado la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de

Fresnillo, Zacatecas, esta Comisión advierte que dicha balconería, no cuenta con **constancia de compatibilidad urbanística, con la constancia de determinación de uso de suelo, con el dictamen de impacto ambiental, ni con el dictamen de impacto urbano.** Empero, a pesar de ello, sigue funcionando sin mayor problema, generando así que no se haya garantizado a **VD** su derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, al no atenderse de manera puntual la denuncia popular promovida, con lo cual, se causa también un agravio a su derecho al debido proceso, pues hasta la fecha no ha recibido una resolución recaída a dicha denuncia, y la autoridad, no ha justificado el porqué de dicha omisión.

95. En lo atinente, resulta conveniente resaltar el contenido del artículo 784 del Código en comento, ya que se establecen en éste las atribuciones de la Dirección para autorizar, negar o condicionar las constancias de compatibilidad urbanística; determinar los usos o destinos de edificaciones, como lo son, permitidos, condicionados o prohibidos; usos que resultan de las constancias de alineamiento y compatibilidad urbanística. Siendo una función esencial, también de la Dirección, vigilar el cumplimiento de lo señalado en las constancias de alineamiento y compatibilidad urbanística. Así, dicho numeral precisa que, entre las atribuciones que la Dirección de Desarrollo Urbano, se encuentran:

I. **Autorizar, negar o condicionar las constancias de compatibilidad urbanística.**

III. Determinar los usos o destinos de áreas, predios o edificaciones **permitidos, condicionados o prohibidos**, a través de las **constancias de alineamiento y compatibilidad urbanística.**

Vi. Vigilar que los particulares cumplan con lo señalando en las constancias de alineamiento y compatibilidad urbanística.

96. Además, el Código establece claramente los requisitos para solicitar la autorización de constancia de alineamiento en su artículo 785, que determina que toda persona, podrá solicitar autorización de alineamiento y compatibilidad y la documentación que debe de presentar, entre otras, dice su fracción VIII que, "...cuando el uso de suelo propuesto sea distinto a la actividad habitacional, se debe presentar cuestionario contestado de información básica ambiental...". Es claro el Código también en establecer las condiciones para expedir las autorizaciones de alineamientos y compatibilidad urbanística, señalando el artículo 789 que deben de apegarse, entre otras cosas, tratándose de las constancias no autorizadas y/o condicionadas: "...a) respetar las condiciones señaladas por la Dirección para su funcionamiento, según sea el giro, actividad o tipo de construcción; y para lo que nos ocupa, el c) **señala que de no cumplir con las condiciones, se les impondrá sanción por la Dirección.**

97. En relación con el tópico anterior, el Código establece también en su artículo 795, párrafo segundo, que cuando un edificio o predio se utilice total o parcialmente para uso diferente al autorizado, sin haber obtenido previamente la constancia de alineamiento y compatibilidad urbanística, la Dirección ordenará en BASE AL DICTÁMEN TÉCNICO que al efecto se realice lo siguiente:

I. Restitución inmediata al uso aprobado.

II. los trabajos que sean necesarios para el correcto funcionamiento del inmueble y restitución aprobada

Lo anterior independiente de las sanciones a que haya lugar.

98. Aunado a ello, el numeral 796 detalla que, las constancias de alineamiento y compatibilidad urbanística, tienen vigencia de un año. Asimismo, es de resaltarse lo dispuesto por el 797, consistente en que, si el establecimiento funciona **sin contar con la correspondiente constancia de alineamiento y compatibilidad urbanística**, la Dirección por conducto de su **titular**, podrá suscribir un Convenio de Reubicación con el propietario o representante legal; se le otorgará un plazo para que proceda a la reubicación a un lugar compatible. Lo cual, evidentemente no ha acontecido, si tomamos en consideración que, entre las solicitudes que la Dirección ha hecho a la dueña y encargado de la balconería "Alex", se encuentra precisamente la de regularizarse y obtener constancia de alineamiento y compatibilidad urbanística.

99. Por otra parte, en los artículos 807, 808, 809 y 810, el Código refiere los porcentajes que podrán ocuparse con áreas comerciales y de servicios dentro de los fraccionamientos y colonias residenciales; así como en qué tipos de vialidades se puede establecer la actividad comercial inmediata, como son colectoras, secundarias, primarias y regionales, esto es que

podrá existir uso diferente al habitacional, siempre que no se altere el contexto existente y no se provoque alteración al flujo vehicular; y lo más importante, que esto se determina por **dictamen de la Dirección**. Lo mismo se describe respecto de los fraccionamientos habitacionales urbanos de interés social, en la que debe resaltarse que el numeral 809, estipula en su fracción III que se podrá autorizar comercio tipo periódico sobre vialidades colectoras y en algunos casos servicios de tipo doméstico. En tanto que, en su fracción IV indica que queda prohibido el uso o destino que no sea compatible con la zona, y en la fracción V que en caso de que se encuentren establecidos usos de suelo que no sean compatibles a la zona de ubicación o que sean **generadoras de ruido mayor al establecido**, quedará **condicionado a su reubicación** en zonas aptas para ello. Aunado a ello, el artículo 817, refiere que, en vialidades colectoras, se permitirá sobre de ellas, comercio inmediato y eventual **siempre que no se utilice la vía pública para trabajar y/o invada esta con objetos que obstruyan el libre tránsito y se cuente con los cajones de estacionamiento correspondientes**.

100. El Código, contiene un título especial para las medidas de seguridad, infracciones y sanciones, esto es, de las facultades de la Dirección para sancionar y el tipo de sanción aplicable, por ejemplo, en lo conducente:

- **Artículo 823.** medidas de seguridad:
 - I. Suspensión de obra y servicios
 - II. Clausura total o parcial
 - III. Desocupación del inmueble
- **Artículo 825.** Sanciones:
 - I. Amonestación verbal o escrita,
 - II. Clausura temporal o definitiva, total o parcial
 - III. Multa
 - ...
 - V. prohibición de realizar determinados actos u obras
 - VI. Arresto hasta por 36 horas.

101. Ahora bien, como ya se describió, se cuenta con la figura de la “Denuncia Popular”, en sus artículos 829, 830 y 831, figura a la que, como ya también se aludió, recurrió el quejoso a efecto de que la Dirección realizara las acciones conducentes y necesarias, tendentes a verificar las condiciones bajo las cuales opera la balconería “Alex”, sin que hasta la fecha se haya agotado el procedimiento, tal y como se ha evidenciado a lo largo de la presente Recomendación, omisión que, en el caso concreto, ha impactado de manera directa en la esfera de derechos del quejoso y coagraviados.

102. Importante es también citar el artículo 878, que establece las facultades y obligaciones de las autoridades municipales en su relación con los particulares, entre otras: “...II. Proporcionar información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; IV. Facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones [...]; V. Dictar todas las resoluciones por escrito de cuanta petición se formule”. Por lo que hace a las acciones que refiere el Código, pueden realizarse para una investigación, señala los procedimientos, facultades y atribuciones de la autoridad para realizar verificación e inspección. Finalmente, de los numerales 911, al 928, establece también, las reglas para la imposición de sanciones y medidas de seguridad.

103. De los preceptos anteriores, podemos concluir que la Dirección, cuenta con el andamiaje jurídico que les permitía garantizar al quejoso su derecho de acceso a la justicia, siguiendo el debido proceso, pero, sobre todo, con todos los elementos que les establecían los procesos y las obligaciones y atribuciones para llevarlos a cabo, sin embargo, esto no se realizó, se limitaron a emitir oficios preventivos, pero que no generaron ninguna otra acción, siendo omisos al cumplimiento de sus obligaciones que como titulares de esas áreas les correspondía.

104. A mayor abundamiento, se realizaron acciones tendientes a que se demostrara el tipo de uso de suelo, pero lo hicieron solicitando a la propietaria del predio se acercara a realizar el procedimiento correspondiente, cuando lo que debieron de hacer es integrar el expediente y realizar toda acción encaminada a determinar si el inmueble o predio, primeramente, tiene las licencias de alineación y compatibilidad urbanística, de no ser así obligarlos en términos de la Ley y del Código Urbano Estatal, a hacer las solicitudes correspondientes y en su

momento emitir los dictámenes técnicos para determinar lo conducente y en caso de negarse tales licencias, el uso de suelo o cambio del mismo, iniciar el procedimiento de reubicación.

105. Dichas visitas de inspección y verificación, además de ser para solicitar las licencias correspondientes, por las atribuciones que les da el Código, permiten también inspeccionar y verificar respecto de todos los demás hechos señalados por el denunciante puntalmente y de las que aportó pruebas de ellos, sin que de las mismas se pronunciara la Dirección. Además, de que de su informe de autoridad no se desprende acción alguna encaminada a inspeccionar y/o verificar si se estaban violentando las disposiciones normativas aplicables. Los procedimientos municipales administrativos debieron generarse sobre la dueña del inmueble o predio, pero también sobre los arrendatarios ya que también están facultados para solicitar los permisos, licencias correspondientes, sin embargo, su informe solo señala que se atendió lo pedido por el denunciante y que acudió personal del municipio a esa empresa a solicitarles se sujetaran al proceso de certificación de no contar con ella.

106. En tal sentido, tenemos un denunciante que ha presentado documentación que acredita las diversas ocasiones en que ha solicitado la intervención municipal desde hace varios años y que a cada escrito acompaña los signados por los anteriores Directores; lo que no fue demostrado es que la autoridad responsable agotara el procedimiento que sí tuvo a bien iniciar, pero que no substanció el mismo, siendo omisa en cumplir con sus obligaciones. Además, el solicitante tuvo a bien señalarle a la autoridad municipal que en caso de que no fuera la autoridad competente, se le informara a qué autoridad debía de dirigir sus escritos, por lo que, en caso de haberse considerado incompetencia, como lo refirió **AR3**, ex Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, no debió solo aludir dicha incompetencia, sino orientar a **VD**. No obstante, este Organismo considera que dicho ex funcionario, y **AR4**, quien también ostentó la Titularidad del Departamento al cual dirigió el quejoso sus peticiones, tenían la obligación de resolver precisamente el procedimiento iniciado con la denuncia popular, por escrito, fundando y motivando su resolución y si el denunciante aportó medios de prueba, esa autoridad administrativa debió de pronunciarse sobre las mismas, además del resultado de las generadas por sus propias acciones de investigación, pero esto no sucedió.

107. Debe resaltarse que el solicitante siempre respetó su obligación constitucional al ejercer el derecho de petición por escrito, de manera pacífica, pero aún ante ello, no se le dio respuesta y, si bien se ha respondido emitiendo los oficios que ya hemos advertido, éstos no sustentan el procedimiento establecido por el Código y que por tanto se tienen como obligaciones de los servidores públicos municipales. Pero, además, ante la evidencia que a lo largo de los años el aquí quejoso ha buscado se le administre justicia y que los denunciados no han atendido lo solicitado por la autoridad y no se tiene la certeza de que cumplen o no con lo dispuesto en el Código y que ha sido ya descrito, no se ha emitido ninguna acción tendiente a determinar si procedía o no sancionar a los ciudadanos omisos, y denunciados. Lo que evidentemente se deriva de su omisión de llevar los procedimientos administrativos a que haya lugar, por lo que su derecho de petición debe entenderse igualmente violentado.

108. Además, la autoridad involucrada, debió de atender la situación de manera integral, no solo decir que el quejoso tiene problemas con la persona a quien denuncia, por el contrario, debió de conjuntar esfuerzos con las autoridades administrativas municipales correspondientes, entre éstas el Juzgado Comunitario, al que debió de darle cuenta de lo sucedido; así como con personal de Plazas y Mercados, de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, entre otras. De haber tenido comunicación con el Juzgado Comunitario, pudo haber dado cuenta del antecedente que existe de los hechos, en los que se llegó a un acuerdo, en el que, entre otras cosas, destaca el reconocimiento de las agresiones de los dueños del inmueble y de las irregularidades como obstrucción de la vía pública.

109. Asimismo, como se observa de los artículos citados, la autoridad municipal tiene normado los procedimientos para atender el fondo del asunto, esto es, si el giro comercial, está ubicado en un lugar permitido, si su función debe ser restringida, si se cumplen horarios laborales correctos, ya que el denunciante señala que se trabaja incluso los días domingos, por lo que la Dirección puede apoyarse de la fuerza pública para verificar los horarios, como así lo hace con otros giros comerciales, a guisa ejemplificativa, los de venta de bebidas

embriagantes. Esto es, que se resuelve en primer lugar la legalidad de su ubicación para ese tipo de giro comercial y emitir las sanciones correspondientes de ser procedentes.

110. Luego, atendiendo a que esa autoridad municipal debe de buscar en todo momento la paz y la tranquilidad de sus habitantes, su función al sustanciar el procedimiento era buscar las medidas correspondientes para que se evitaran actos de agresión y de presentarse éstos, actuar en consecuencia, atendiendo a lo ya desarrollado en párrafos anteriores en la que se analizó lo dispuesto por el artículo 399 del Código, que separa los procesos administrativos de responsabilidad de los hechos delictivos, advirtiendo que en la comisión de un ilícito puede tipificarse además varias infracciones que pueden calificarse y sancionarse simultáneamente y en forma separada, y no asegurar como lo hace el informe de autoridad, que los hechos no son de la competencia de esa Dirección.

111. Consiguientemente, tenemos fehacientemente demostrado que la autoridad municipal involucrada ha sido omisa, al no atender el fondo de las denuncias planteadas, cuando la normatividad contempla los procedimientos y los términos establecidos para ello, los que, si recordamos que para su desahogo el procedimiento no excederá de treinta días naturales, los que se contabilizan desde la fecha de recibida la denuncia, salvo que exista causa justificada que lo impida; éstos fueron extremadamente rebasados y, la autoridad municipal, no advirtió de alguna causa de justificación para extender el término.

112. Determinada las violaciones a los derechos fundamentales del aquí quejoso por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, es menester de esta Comisión argumentar las razones por las que los servidores públicos señalados, **AR3** y **AR4**, quienes han fungido como Directores de Desarrollo y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, en la Administración Municipal de Fresnillo, Zacatecas, incurrieron en la vulneración de tales derechos, en agravio del quejoso. Primeramente, se tiene que la queja se dirigió en contra de **AR3**, por la omisión de dar seguimiento al trámite que se tenía ante esa Dirección, no obstante, resulta involucrado también quien fuera titular de esa Dirección **AR4**, en consideración de lo expuesto en párrafos subsecuentes.

113. Como ha quejado puntualmente establecido, el quejoso solicitó desde el año 2016, el apoyo de la autoridad municipal para que se regulara al taller de balconería denominado "Alex", ubicado en (...), siendo la propietaria del lugar **DL**; tal como lo aceptó y describió **AR3** en su informe de autoridad de fecha 27 de mayo de 2019, en el que además se refirió a la incompetencia del Departamento a su cargo para resolver la problemática planteada por el quejoso. El referido informe destaca los oficios que fueron generados en los años siguientes, el (...) del expediente (...), oficios (...) y (...) del expediente (...), los oficios (...), expediente (...) y los oficios (...) y (...).

114. Por lo que hace a **AR3**, se tiene que éste contaba con todo el antecedente, como así lo señala en su informe, sin embargo, en lugar de advertir las omisiones generadas a lo largo de los años y actuar en consecuencia y substanciar debidamente el procedimiento, su determinación es que con los oficios que fueron emitidos por esa Dirección a lo largo de los años, se tuvo por atendido al darle respuesta y la atención necesaria al denunciante, dando cumplimiento a las peticiones realizadas al Ayuntamiento, el que considera es un conflicto particular con unos vecinos, que son las personas a cargo del taller denunciado y por lo tanto declaró su incompetencia.

115. Siendo igualmente omiso en substanciar el procedimiento señalado en el Código para las denuncias populares, sin que realizara acciones que atendieran las denuncias, y si bien señala que se les dio respuesta y la atención necesaria y se dio cumplimiento a las peticiones realizadas, no aportó prueba alguna que lo demostrara ya que los oficios que anexó como prueba, solo demuestran el inicio del procedimiento, pero no su debida substanciación, omitiendo todo lo ordenado por el Código y que ya ha sido descrito con anterioridad al hacer el análisis del articulado del mismo.

116. Resultado particularmente responsable **AR4**, en atención a que se cuenta con el oficio número (...) de fecha 12 de agosto 2020, en el que la Síndica Municipal, le instruyó que, en su calidad de Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, en atención a la solicitud realizada por **VD**, integrara el expediente de denuncia, se realizaran las inspecciones y diligencias necesarias y una vez hecho lo anterior, emitiera su resolución correspondiente; lo anterior con fundamento en lo establecido en los

artículos 777, 778, 912 y demás relativos y aplicables del Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas; solicitando, además, que se notificara la resolución al quejoso, ya sea en su domicilio particular descrito al inicio del oficio anexo o a su celular, proporcionándose en el mismo escrito. Situación que la Síndico Municipal dio a conocer al denunciante mediante oficio (...) de fecha 24 de agosto de 2020.

117. Sin embargo, de las acciones instruidas por la Síndico Municipal a **AR4**, se tiene que solo emitió el oficio (...), dirigido a **DL**, en fecha 15 de septiembre de 2020, en la que solo le solicita de la manera más atenta tenga a bien llevar el trámite ante esta Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Constancia de Compatibilidad Urbanística Municipal, para poder determinar si el uso de suelo para la balconería en mención es permitido, condicionado o prohibido, sin darle mayor continuidad al procedimiento, aún y que le fuera precisado que debía de iniciar la integración de expediente de denuncia, se realizaran las inspecciones y diligencias necesarias y luego se emitiera resolución y que ésta le fuera notificado al denunciante y se le dio el fundamento para dicho procedimiento.

118. Omisión que como se ha analizado, se configura en atención a que el hecho de remitir un oficio para invitar a los denunciados a llevar un procedimiento que le corresponde a la autoridad administrativa investigar y sancionar, conlleva a que, en caso de que no se tenga cumplido por quien tiene dicha negociación, realizar acciones coercitivas que los obliguen a su cumplimiento y de no contar con los requisitos señalados en el Código, determinar la clausura o reubicación, en su caso. Lo cual, se acredita de manera fehaciente con su propio informe de autoridad, recibido por este Organismo en fecha 19 de julio de 2021, en el cual, de manera tajante, señaló que la Dirección a su cargo, no puede emitir resolución favorable al quejoso, debido al conflicto entre éste y la persona encargada de "balconería Alex". Siendo importante especificar que, el hecho de desahogar el debido procedimiento que debió incoar, no necesariamente significa que esta deba resultar favorable a los intereses de **VD**, ya que su obligación no consiste en ello, sino, meramente, en desahogar el debido procedimiento ya señalado a lo largo de esta Recomendación.

119. En ese orden de ideas, tenemos que, ambos servidores públicos, resultan responsables por las omisiones advertidas, ya que en su calidad precisamente de servidores públicos están obligados a observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público y para la efectiva aplicación de esos principios debe atender directrices como el actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones, tal como lo establece el artículo 7º de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y toda vez que fueron omisos de ello, su actuar se aleja del debido proceso, de la garantía de audiencia y del derecho de petición, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

120. Por lo que, además de los procedimientos administrativos de responsabilidad que se generen con tales omisiones, la Autoridad Municipal, por conducto del Presidente, deberá ordenar la inmediata realización de las acciones tendientes a resolver el fondo del asunto, consistentes en realizar las diligencias que resulten pertinentes para substanciar el procedimiento ya descrito, en los términos de ley, el que deberá ser notificado al denunciante, señalando de manera clara los recursos que señala la ley en caso de inconformidad con dicha resolución, así como los términos para hacerlos valer y la autoridad ante que proceden.

VIII. SOBRE LOS DERECHOS NO VULNERADOS.

121. En su escrito de queja, **VD**, señala como autoridad responsable a **ANR4**, entonces Juez Comunitaria del municipio de Fresnillo, Zacatecas; refiriendo que por sugerencia de la también entonces Síndica Municipal, acudió con dicha servidora pública para que se atendiera la problemática que persistía con **H1 y H2**; por lo que al acudir el 04 de noviembre de 2018, la misma lo atendió y le dio un citatorio para que lo entregara a **DL**, a fin de que se presentara ante esa autoridad municipal el día 13 de diciembre de 2018; empero, ésta no se presentó, lo que sucedió en dos ocasiones más.

122. En vista de lo anterior, la Juez Comunitaria determinó que acudiría a realizar una visita domiciliaria a la dueña del local, por lo que citó para ello al denunciante para que también se apersonara, siendo el día 15 de febrero de 2019, sin embargo, refiere que al llegar al Juzgado, ya se encontraba ahí **H1** y no la dueña del local, por lo que ya no supo que hacer, considerando que la Juez Comunitaria lo dejó en estado de indefensión, ya que, a su parecer, estaba en riesgo su integridad física, pues dicha persona en diversas ocasiones ha atentado contra su vida. El quejoso manifestó que, en el lugar, **H1**, realizó una llamada telefónica a **I1**, quien es su amigo, y le dijo que estaba junto con la Jueza Comunitaria, por lo que de inmediato le pasó la llamada a **ANR4**.

123. Explicó que él escuchó que la persona que decía ser **I1** hablaba mal de su persona y que la Jueza Comunitaria decía que ya se iba a arreglar la situación; por lo que una vez que colgó la llamada, la Jueza Comunitario procedió a realizar un Convenio en materia civil y de infracciones con número de expediente (...), con cuyas cláusulas estipuladas por la Jueza no estaba de acuerdo, pero al verse desprotegido en todos los aspectos, procedió a firmar involuntariamente el mismo, pues lo único, que quería era retirarse del lugar ya que temía por su integridad; razón por la cual, pidió que por esos hechos se sancionara a **ANR4** conforme a derecho.

124. Para probar sus manifestaciones, **VD**, aportó la grabación de un audio que según afirmó, corresponde a la grabación de la llamada sostenida entre **ANR4** y el **SR. I1**; circunstancia que, evidentemente, por el contexto de la grabación, no pudo ser corroborada por esta Comisión, ya que, de la inspección del disco compacto que contiene la grabación, solo se advirtió la voz de una persona del sexo femenino, no así la de un interlocutor; motivo por el cual, no es posible siquiera determinar si la grabación corresponde a una llamada telefónica. Al respecto, este Organismo resuelve que, el hecho de que el quejoso no haya sido partícipe de esa conversación, (de la cual, dicho sea de paso, no se advierte en ningún momento actuación desplegada por la autoridad, que importe la violación de sus derechos humanos), conlleva la ilegalidad en la obtención de la grabación.

125. Como sustento de lo anterior, resulta aplicable la jurisprudencia publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XIX, abril de 2013, Tomo I, Pág. 357, Registro 159859, Materia Constitucional, de rubro y texto siguientes:

“DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SE IMPONE SÓLO FRENTE A TERCEROS AJENOS A LA COMUNICACIÓN.

La reserva de las comunicaciones, previstas en el artículo 16, párrafos decimosegundo y décimo tercero, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se impone sólo frente a terceros ajenos a la comunicación.** De tal forma que **el levantamiento del secreto por uno de los participantes en la comunicación no se considera una violación a este derecho fundamental.** Lo anterior no resulta óbice para que, en su caso, se configure una violación al derecho a la intimidad dependiendo del contenido concreto de la conversación divulgada”

Lo resaltado en negritas, es de esta Comisión.

126. Ya que éste no explicó si obtuvo el permiso de **ANR4** o en su defecto, la de **I1** para revelar el contenido de su supuesta conversación; pues recordemos que para que la comunicación entre dos personas pueda ser revelada de manera legal, necesariamente debe provenir de uno de los interlocutores, lo que en el caso no acontece. Sirva de apoyo, el siguiente criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido siguiente:

“COMUNICACIONES PRIVADAS. EL HECHO DE QUE UNO DE LOS PARTICIPANTES DÉ SU CONSENTIMIENTO PARA QUE UN TERCERO PUEDA CONOCER SU CONTENIDO, NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL A SU INVIOABILIDAD.

El objetivo principal de proteger las comunicaciones privadas es crear una barrera de protección frente a la intromisión de terceros ajenos a éstas, por lo que basta que uno de los interlocutores levante el secreto de la comunicación para que no se vulnere el derecho fundamental de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, en razón de que es innecesario el consentimiento de ambos o todos los comunicantes o participantes de la comunicación, ya que como partícipes son titulares autónomamente del referido derecho fundamental. Es por ello que el levantamiento del secreto de la comunicación privada por uno de los sujetos integrantes del proceso comunicante, implica que su contenido pueda emplearlo el tercero ajeno ante el cual se reveló dicha comunicación, no obstante que sea autoridad o particular y, consecuentemente, que pueda utilizarla como

*medio probatorio en juicio. En otras palabras, el consentimiento para difundir la comunicación o la liberación del obstáculo de privacidad, implica que el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas no pueda emplearse para proteger la información revelada.*²⁶

Lo resaltado en negritas, es de esta Comisión.

127. Luego entonces, se tiene que, de los hechos narrados por **VD**, no se desprenden violaciones a sus derechos humanos, por parte de la servidora pública involucrada, en atención a que solo realizó señalamientos sobre de lo vulnerable que se sintió ante tal situación, en la cual consideró que se encontraba en peligro su integridad física, lo que tiene sustento en las diversas agresiones que incluso denunció ante las autoridades penales correspondientes. Sin embargo, tales situaciones no pueden adjudicársele a dicha ex servidora pública, pues son hechos de los que jamás tuvo conocimiento por parte del aquí quejoso; es decir, de su narrativa de los hechos motivo de queja, en contra de esta servidora pública, refirió lo amedrentado que se sintió ante tal situación y que se realizó un convenio en el que no estuvo de acuerdo, el cual, sin embargo, firmó porque su pretensión era retirarse del lugar ya que temía por su integridad.

128. Empero, ello no se lo dio a conocer en algún momento a **ANR4**, por el contrario, se quedó en el lugar hasta el final del convenio, en el que observando lo ahí plasmado, necesariamente se tuvo que hacer un relato de los hechos por ambas partes y así la Jueza estar en condiciones de elaborar las cláusulas que conformaron el convenio. En tal sentido, si firmó un convenio, el cual firmó al sentirse desprotegido por el actuar de la Jueza Comunitaria y que lo hizo en contra de su voluntad, tal situación no puede atribuírsele como responsabilidad a **ANR4**, por el solo hecho de que ésta no tuvo conocimiento en ningún momento de lo que el quejoso estaba sintiendo.

129. Por otro lado, lo que se tiene de lo actuado por **ANR4** en su calidad de Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, es una acción apegada a sus funciones, buscando en todo momento la amigable composición de las partes, mediante un proceso de conciliación, lo que logró a través de ese convenio en el que ambas partes se comprometieron a no agredirse mutuamente. Por lo que ese acto no puede ser reprochable, al no vulnerarse los derechos humanos del quejoso, específicamente su derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con su derecho al debido proceso; sobre todo, en el entendido que tal situación solo puede ocurrir si las partes están de acuerdo con ello. Es decir, si muestran su voluntad para llevar a cabo ese proceso y en caso de no querer hacerlo, las partes pueden no aceptar el convenio, declarando su insumisión a la competencia de ese Juzgado y señalar que sean las autoridades competentes las que conozcan y resuelvan sobre esos hechos.

130. No obstante, el quejoso no lo hizo valer, y si bien para esta Comisión tiene justificación su actuar, al enfrentarse a un temor fundado por el antecedente de agresiones vividas, también es cierto que no puede atribuírsele a **ANR4**, otrora Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, que con su actuar de lograr un convenio entre las partes, vulnerara los derechos del aquí quejoso, sobre todo en consideración a que ésta no tuvo conocimiento en ningún momento sobre el sentir de **VD**. A lo cual se suma además el hecho de que dejó a salvo los derechos de las partes, para hacerlos valer ante la autoridad correspondiente en el momento que así lo desearan, dejando establecido que ese Juzgado es independiente de cualquier instancia legal, y que contaban con facultades para hacer el convenio de las partes y, finalmente, les señaló los medios de apremio previstos por la Ley de la materia en caso de incumplimiento. Convenio que debe subrayarse, solo pudo nacer de la voluntad de las partes y que, además, si se suscitó algún incumplimiento, el quejoso no señaló en su relatoría de hechos, haber acudido a con esa autoridad administrativa para que se hicieran valer las medidas de apremio advertidas.

131. Consecuentemente, este Organismo arriba a la conclusión de que, en el presente caso, la actuación de **ANR4**, en ese entonces Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, estuvo apegada a derecho, en uso de las facultades y atribuciones conferidas por la Constitución y por la materia de la cual conoció, por la Ley de Justicia Comunitaria del Estado de Zacatecas, garantizando el derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, a **VD**. Por lo que, en ese sentido, lo procedente es dictar, como al efecto se hace **Acuerdo de No**

²⁶ Registro digital: 2013199, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: 1a. CCLXXX/2016 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 363, Tipo: Aislada.

Responsabilidad en su favor; el cual, habrá de notificarse únicamente a sus superiores jerárquicos, en virtud de que, este Organismo tiene debidamente acreditado que **ANR4**, causó baja de la Administración Municipal de Fresnillo, Zacatecas.

IX. 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 **VD**, su derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho al debido proceso, por parte de **ANR2**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, pues su actuar, se vio ajustado al marco de sus competencias, resultando de autos que, los actos que el quejoso le atribuyó, son constitutivos de resoluciones análogas a las jurisdiccionales.

2. Del mismo modo, este Organismo resuelve que, el caudal probatorio, es suficiente para tener por cierto que la **ANR3**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; actuó en el marco de sus competencias, y los actos reclamados, se constituyen igualmente como análogos a los jurisdiccionales.

3. En el caso de **ANR1**, actualmente Directora del Centro de Justicia para Mujeres, esta Comisión acreditó que ésta solo tuvo intervención al inicio de la integración de la carpeta de investigación (...), la cual, posteriormente se registró bajo el número (...), misma que fue judicializada por **ANR3**, resolviéndose mediante la firma de un acuerdo reparatorio, por lo que no existe reproche alguno que hacer a dicha servidora pública.

4. Igualmente, esta Institución, tiene por cierto que, en el caso, **ANR5**, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, no incurrió en actos que impliquen la vulneración de los derechos humanos del quejoso, en virtud a que, el 1º de agosto de 2020, dejó de tener a su cargo la carpeta de investigación (...), por motivo de incapacidad médica.

5. De la misma manera, los elementos probatorios aportados al expediente, son suficientes para arribar a la conclusión de que, con su actuar, **ANR4**, otrora Jueza Comunitaria de Fresnillo, Zacatecas, no incurrió en actos que atentaran contra el derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso, en agravio de **VD**, de **A**, de **M1** o **M2**.

6. 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 **ANR2**, de **ANR3**, de **ANR1**, de **ANR5** y de **ANR4**.

7. 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.

8. 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.

9. En el caso específico, este Organismo Estatal, tiene elementos suficientes para afirmar que **VD**, **A**, **M1** y **M2**, fueron víctima de una violación a su derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración, relacionado con el derecho al debido proceso, ocasionado por la negligencia y omisión en que incurrieron la **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público,

adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, y **AR2**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con motivo de la integración de la carpeta de investigación (...), en la que el quejoso, su esposa e hijos, tienen reconocida la calidad de víctimas.

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

11. 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.

12. Esta Comisión igualmente, logró acreditar que, con las omisiones en que incurrieron, tanto el **AR3**, ex Titular de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Fresnillo, Zacatecas, como **AR4**, en ese entonces Director de dicho Departamento, violentaron en perjuicio del quejoso, su derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso. Pues a pesar de contar con elementos suficientes para atender y resolver la denuncia popular promovida por **VD**, hasta la fecha no lo han hecho.

13. Por lo anterior, la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, deberá implementar las medidas y acciones pertinentes, a fin de que se solvete y dé trámite a la denuncia popular presentada por **VD**, **ordenando en consecuencia que, el personal designado para ello, realice cuanta diligencia** sea necesaria hasta dictar resolución correspondiente, notificando debidamente dicha resolución al quejoso.

X. REPARACIONES.

1. De conformidad con lo establecido, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece en su párrafo tercero que: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

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

*fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido*²⁷.”

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

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

5. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que *las reparaciones, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial.*²⁸

6. Este doble alcance de la norma reparatoria, ha incidido cada vez con mayor frecuencia en el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dando lugar a una arquitectura preparatoria que tendrá como objetivo, no solo borrar las huellas que en la víctima produjo el actuar del Estado, sino también evitar que ese tipo de hechos se repitan.²⁹

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

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

A) La restitución.

1. Los principios sobre derecho a obtener reparación, contemplan a la restitución, siempre que haya las condiciones para que ésta sea posible, la cual ha de devolver a la víctima la situación anterior a la vulneración a sus derechos humanos³⁰. En el mismo sentido, el Tribunal Interamericano ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia que la reparación

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

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

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

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

del daño causado requiere, en todos los casos posibles, la plena restitución; *restitutio in integrum*, que significa el restablecimiento de la situación anterior a la violación.³¹

2. El concepto de restitución debe ser tomado en consideración por las autoridades responsables para que **VD** y **A**, así como sus menores hijos **M1** y **M2**, personas de quien se tiene por demostrada afectación concreta, en los términos expuestos en la presente Recomendación, sean restituidos en sus derechos transgredidos, en tanto que esto resulte factible y necesario a la fecha en que ésta se emita.

B) La indemnización.

1. La indemnización ha sido reconocida como una medida que tiende a compensar a las víctimas por afectaciones materiales sufridas con motivo de la falta que ha cometido el Estado en su perjuicio, entre ellos, el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral sufrido por el agraviado³²; lo que no puede implicar ni un empobrecimiento ni un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores³³.

2. El concepto de indemnización, deberá ser tomado en consideración por las autoridades responsables para que **VD** y **A**, así como sus menores hijos **M1** y **M2**, personas de quien se tiene por demostrada afectación concreta, en los términos expuestos en el presente Instrumento Recomendatorio. Para determinar el monto, deberán tomarse en cuenta los hechos del caso y los daños acreditados, debiendo ser proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias, así como acorde a la evaluación económica de los perjuicios evaluables, como consecuencia de las violaciones acreditadas.

C) De la Satisfacción.

1. Respecto a este concepto, de conformidad con lo establecido por los Principios sobre el derecho a obtener reparaciones, ésta debe incluir, cuando sea el caso, la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no se continúe con las violaciones; b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; c) una declaración oficial o decisión oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; d) una disculpa pública; y e) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones³⁴.

2. Este Organismo considera que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, a quien va dirigida la presente Recomendación, por conducto de su Órgano de Control Interno correspondiente, deberá iniciar el procedimiento administrativo en contra de la **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, y **AR2**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, por ser las servidoras públicas que vulneraron el derecho de acceso a la justicia, en la modalidad de procuración, en relación con el derecho al debido proceso, en perjuicio de **VD**, de **A**, así como de sus menores hijos **M1** y **M2**.

3. Esta Comisión determina que la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, a quien va dirigida la presente Recomendación, por conducto de su Contraloría Interna u Órgano de Control Interno correspondiente, deberá iniciar procedimiento administrativo en contra del **AR3** y **AR4**, ex Directores del Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de dicho Municipio, por ser los servidores públicos que quebrantaron el derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso, en agravio de **VD**, de **A**, así como de sus menores hijos **M1** y **M2**.

D) Garantía de no repetición.

1. Este Organismo estima que la capacitación a los servidores públicos debe materializarse en programas y cursos permanentes de capacitación en temas de derechos humanos, para efectos de garantizar la no repetición de actos infractores a derechos humanos por parte de los agentes involucrados.

³¹ Ídem, párr. 182.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras, Reparaciones y Costas, Sentencia 21 de junio de 1989, Serie C, No. 7, párr.38.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tinoco Estrada y otros Vs Bolivia, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia 27 de noviembre de 2008, Serie C. No. 211.

³⁴ ONU, Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006, párr. 22.

2. En el caso de los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, resulta indispensable la capacitación en materia del derecho de acceso a la justicia, específicamente, en su vertiente de justicia pronta y expedita, dirigida a los Agentes del Ministerio Público, con el afán de que ciñan su actuar a los parámetros establecidos en esta Recomendación.

3. Asimismo, la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, deberá implementar una serie de capacitaciones dirigidas al personal de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, encaminado al entendimiento del derecho de acceso a la justicia, específicamente, en lo que hace a la sede administrativa, y la íntima relación que dicho derecho tiene con el derecho al debido proceso, a fin de que ejerzan su función dentro del marco de legalidad y pleno respeto a los derechos humanos establecido en este Instrumento Recomendatorio.

XI. RECOMENDACIONES.

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

PRIMERA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas, a **VD**, a **A**, así como a sus menores hijos **M1** y **M2**, en su calidad de víctimas directas de violaciones a sus derechos humanos, a fin de garantizar que tengan acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral previstas en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.

SEGUNDA. Dentro de un plazo máximo de 30 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicie el proceso de investigación administrativo correspondiente a **AR1**, otrora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, y a **AR2**, Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número VII, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, servidoras públicas implicadas, con el fin de determinar su responsabilidad administrativa, y en su momento procesal oportuno, se remitan las constancias a esta Comisión de Derechos Humanos, que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Dentro de un plazo máximo de 30 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicie el procedimiento de investigación administrativo correspondiente a **AR4** y **AR3** ex Directores del Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de dicho Municipio, servidores públicos implicados, con el fin de determinar su responsabilidad administrativa, y en su momento procesal oportuno, se remitan las constancias a esta Comisión de Derechos Humanos, que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro del plazo máximo de 30 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas, deberá implementar las medidas y acciones pertinentes, a fin de que se solvete y dé trámite a la denuncia popular presentada por **VD**, ordenando en consecuencia que, el personal designado para ello, realice cuanta diligencia sea necesaria hasta dictar resolución correspondiente, notificando debidamente dicha resolución al quejoso.

QUINTA. Dentro del 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 materia del derecho de acceso a la justicia, en su vertiente de justicia pronta y expedita, dirigida a los Agentes del Ministerio Público, con el afán de que ciñan su actuar a los parámetros establecidos en esta Recomendación y en su momento procesal oportuno, se remitan las constancias a esta Comisión de Derechos Humanos, que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Dentro del plazo de máximo de 3 meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se capacite al personal de la Dirección de Desarrollo Urbano y

Obras Públicas de Fresnillo, Zacatecas, en temas relativos a la protección de los derechos humanos, especialmente, del derecho de acceso a la justicia en sede administrativa, en relación con el derecho al debido proceso; con énfasis especial en las obligaciones y atribuciones conferidas por el Código Municipal Reglamentario de Fresnillo, Zacatecas, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Fresnillo, Zacatecas, el Código Urbano del Estado de Zacatecas y demás legislación aplicable a las actividades propias de dicha Dirección; para que, en lo sucesivo, se conduzcan en su actuar laboral con apego y respeto a la legalidad, y en su momento procesal oportuno, se remitan las constancias a esta Comisión de Derechos Humanos, que acrediten su cumplimiento.

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