

RECOMENDACIÓN GENERAL

NÚMERO **16**

Sobre el plazo para resolver una
averiguación previa



CNDH
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIÓN GENERAL
NÚMERO 16

**Sobre el plazo para resolver
una averiguación previa**



CNDH
M É X I C O

2018

Séptima reimpresión
de la primera edición: noviembre, 2018

ISBN: 978-607-7888-74-1

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN

Entre las diversas atribuciones con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la relativa a la emisión de Recomendaciones Generales abre la posibilidad de que este Organismo Nacional, con sustento en los estudios que realice a través de sus Visitadurías Generales, promueva ante las distintas autoridades el que lleven a cabo las modificaciones normativas y de prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Estas Recomendaciones, que de manera previa a su emisión y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como en la *Gaceta* de la CNDH, deben ser analizadas y aprobadas por su Consejo Consultivo, si bien aluden a prácticas y situaciones que implican o facilitan violaciones a los derechos humanos, tienen una finalidad marcadamente preventiva, en tanto que buscan incidir en el campo de las políticas públicas, para que todo acto de autoridad tenga como eje el reconocimiento, respeto y promoción de la dignidad humana.

Si bien esta atribución no estaba comprendida en el marco normativo con el que esta Comisión Nacional inició sus funciones en 1990, su incorporación al Reglamento Interno en septiembre de 2000, mediante la adición del que fue entonces el artículo 129 bis, así como la posterior reforma de agosto de 2003, que dio origen al contenido del actual artículo 140, dotaron a la CNDH de una importante herramienta, que además materializa varios de los contenidos básicos de los llamados *Principios de París*,¹ que

¹ Cf. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

prevén expresamente las competencias de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre las que se encuentra el que tengan el mandato más amplio posible para supervisar cualquier indicio de violación a los derechos humanos y poder emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes al respecto, pudiendo “formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos”.²

Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General sobre las revisiones indignas a los visitantes en los centros de reclusión, tanto locales como federales, la CNDH ha formulado un total de 27 Recomendaciones Generales, que han abordado diversos temas tales como la protección del derecho a la salud, la práctica de la tortura, los derechos de las víctimas del delito, el manejo de áreas naturales protegidas, la libertad de expresión, el matrimonio igualitario o el derecho a la consulta previa en las comunidades indígenas, entre otros.

Si bien es cierto que las Recomendaciones Generales han contribuido a visibilizar diversas problemáticas y evidenciar prácticas que atentan o propician violaciones a derechos humanos en nuestro país, también lo es que varias de estas problemáticas y prácticas aún subsisten bajo nuevos esquemas o modalidades, por lo que se estima necesario realizar una revisión de lo que la CNDH ha sostenido en estos documentos durante más de 15 años, a efecto de retomar sus contenidos, promover el cumplimiento de los puntos recomendatorios que aún estén pendientes y propiciar que la prevención de nuevas violaciones a los derechos fundamentales se asuma como una prioridad por parte de todas las autoridades.

Como parte de este propósito, la CNDH pone a disposición de las autoridades y de la sociedad en general esta nueva edición impresa de las Recomendaciones Generales emitidas entre 2001

² Cf., *ibid.*, Apartado D “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”, numeral 4.

y 2016, con la convicción de que sus contenidos además constituirán un insumo útil para el conocimiento y estudio de los derechos humanos, así como para la consolidación de los mismos como el eje y parámetro de validez de toda política pública que se formule en el ámbito de un Estado democrático de derecho.

Los derechos humanos nos identifican, interesan e involucran a todos. Lograr que lo dispuesto por las normas se materialice en la práctica es el mayor desafío que enfrentamos en este ámbito y un elemento necesario para ello lo es el diseño e implementación de políticas públicas, campo en el que las Recomendaciones Generales tienen mucho que aportar.

Lic. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 16*

México, D. F., 21 de mayo de 2009

Sobre el plazo para resolver una averiguación previa

Señoras y señores Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas, de Justicia Militar y de la República

Distinguidos señores y señoras:

El artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala como atribución de ésta proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de sus competencias, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de su Reglamento Interno, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES

Del análisis de las quejas recibidas en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue posible identificar diversas acciones y omisiones de carácter administrativo en las áreas de procuración de justicia del país, que son contrarias al respeto a los Derechos Humanos de las víctimas del delito, de los ofendidos

* Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2009.

y del probable responsable; ejemplo de ello son los periodos pronunciados de inactividad en las investigaciones; la falta de acciones para garantizar la seguridad de las víctimas y testigos; la práctica de diligencias que no son reportadas dentro de la indagatoria y la emisión de citatorios que son notificados cuando ya han vencido.

También se advierte que persiste la práctica de negar al probable responsable la comunicación con sus familiares e incluso con su defensor, así como la de obstaculizar el conocimiento de la averiguación previa, aun cuando exista una petición por escrito de la defensa.

Por otra parte, se denuncian diversas irregularidades causadas por los servidores públicos que laboran en las Agencias del Ministerio Público, como el extravío de constancias que integran el expediente; las deficiencias en la investigación realizada por la Policía Judicial, Ministerial o científica, que la mayoría de las veces se concreta a la consulta de la indagatoria y no acuden al lugar de los hechos para recabar testimonios u otros indicios y verificar si los hechos constitutivos del delito ocurrieron de acuerdo con las declaraciones vertidas; la falta de preservación de la escena del delito, y el retraso injustificado en los dictámenes periciales, lo cual ocasiona una dilación en la procuración de justicia y un entorpecimiento en la investigación de los delitos.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

En nuestro país se encuentra expresamente prevista la función del Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en su artículo 21, párrafos primero, segundo y séptimo; así como en el 102, apartado A, párrafo segundo, lo siguiente:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.

[...]

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

[...]

Artículo 102. Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

De igual forma, los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que los Agentes del Ministerio Público que conozcan de averiguaciones previas que se inicien por la detención en flagrancia o caso urgente, deben cumplir estrictamente con los términos señalados en dichos preceptos, así como también deben respetar en todo momento los derechos previstos para el o los probables responsables, víctimas u ofendidos referidos en el artículo 20 constitucional.

A su vez, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la procuración de justicia, establece en su párrafo segundo que: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Por otra parte, en los correspondientes códigos sustantivos penales federal y locales se prevén las formalidades que deben ser observadas por los servidores públicos que tengan conoci-

miento de la probable existencia de un delito, para la integración de la averiguación previa, ya que, de no ser así, las diligencias carecerán de valor probatorio.

Los artículos 14.3, inciso b), y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.2, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 8.1, 11 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y IX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establecen que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, y toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad; derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques, y derecho a la inviolabilidad de su domicilio.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979, hace referencia a la actuación de los servidores públicos miembros de las corporaciones policiales, y señala en sus artículos 1 y 2 que:

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

De igual forma, los servidores públicos encargados de la procuración de justicia se encuentran obligados a cumplir con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sus

equivalentes en las entidades federativas, que prevén que todo servidor público tiene como obligaciones la salvaguarda de la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan.

III. OBSERVACIONES

A partir del análisis de las quejas recibidas por esta Comisión Nacional, de las Recomendaciones emitidas, de los ordenamientos jurídicos existentes en la materia, de los antecedentes referidos en el presente documento y su vinculación lógico-jurídica, se llegó a las siguientes consideraciones:

Uno de los retos más grandes a los que se enfrentan los diversos órganos de gobierno en el ámbito federal y estatal es superar graves rezagos que existen en las áreas encargadas de la procuración de justicia de nuestro país. Las deficiencias antes referidas han sido producto de diversas prácticas administrativas que, aun cuando resultan contrarias a derecho, permanecen como parámetros de actuación de un desempeño de los servidores públicos, que se apartan del sentido y orientación institucional, debido a la falta de un servicio civil de carrera que contribuya en la formación y capacitación permanente de los Agentes del Ministerio Público y de sus auxiliares.

Respecto del problema de la constante reforma legislativa, esta Comisión Nacional observa que la disparidad de criterios que existen en torno a la etapa de investigación de los hechos delictivos propicia que los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares no cuenten con márgenes claros de actuación, y, en consecuencia, el ideal de una justicia pronta, completa e imparcial no resulte asequible para la víctima, el ofendido e incluso para el probable responsable.

Las quejas recibidas por esta Comisión Nacional se refieren a violaciones a los Derechos Humanos derivadas de la carencia

de un plazo para concluir la etapa de investigación del hecho delictivo, así como de los criterios que deben tomarse en cuenta.

En algunos códigos procesales de los estados de la República se establecen criterios para lograr resolver la averiguación previa en un plazo determinado; sin embargo, se incluyen criterios muy dispares, como, por ejemplo, tomar en consideración el tipo de delito atribuible al probable responsable, el momento en que se formuló o ratificó la denuncia, y que la determinación del plazo razonable debe estar en función de la punibilidad prevista para el delito cometido, con lo que, incluso, se permite que opere la caducidad de la instancia o el archivo definitivo de la averiguación previa, en plazos que van de 60 días naturales a 24 meses.

En esta tesitura, resulta preocupante para esta Comisión Nacional la ausencia de criterio respecto del plazo en que se debe ejercitar la acción penal o cuándo se debe ordenar el archivo de una averiguación que carezca de elementos de prueba y cuyas diligencias no arrojen indicio alguno sobre la comisión de un ilícito, lo cual resulta contrario al derecho a una adecuada y expedita procuración de justicia, que, a la vez, propicia a las víctimas u ofendidos por el delito una limitación al acceso a la justicia, a recibir la indemnización y la reparación del daño correspondiente, y, en el caso del probable responsable, viola sus derechos en relación con ser juzgado en un plazo razonable, a la debida defensa legal y a la presunción de inocencia.

Atento a lo anterior, es preciso señalar que a raíz de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de junio de 2008, los órganos legislativos de las entidades federativas se han dado a la tarea de revisar los ordenamientos jurídicos sustantivos y procesales, con el objetivo de brindar mayor seguridad a las víctimas del delito y a los probables responsables.

Al respecto, es necesario reconocer los plazos máximos para la integración de las averiguaciones previas integrados a la legislación adjetiva de estados como Chihuahua, Tabasco y Zacatecas, que han incluido que no puede ser mayor a dos meses, en caso de que el delito merezca pena máxima que no exceda de

dos años de prisión, o de seis meses, si la pena excediere de ese tiempo.

De igual forma los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Tlaxcala y Veracruz han dado pasos firmes en la transformación de sus sistemas jurídicos, incluyendo en ellos criterios que contribuyen a reducir la discrecionalidad en la actuación de los servidores públicos que laboran en las dependencias encargadas de la procuración de justicia de nuestro país; tal es el caso de la necesidad de concluir la averiguación previa lo antes posible, así como la de deslindar la responsabilidad de los servidores públicos que intervinieron en la averiguación previa y determinar en qué casos se está en presencia de una inactividad; también se alude a que debe existir una revisión periódica de la averiguación previa por parte de funcionarios de alto rango, para verificar si se han agotado todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos o se encuentra pendiente alguna.

Es por ello que esta Comisión Nacional considera oportuno insistir en la necesidad de establecer límites claros a las facultades del Agente del Ministerio Público respecto del trámite que ha de dispensar a la averiguación previa, a partir de criterios que incorporen la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual hace referencia a la fijación de un plazo razonable para el cierre de una investigación, que debe tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- a) La complejidad del asunto.
- b) La actividad procedimental de los interesados.
- c) La conducta de las autoridades investigadoras, principalmente de la Policía Judicial, científica, investigadora o Ministerial.
- d) La afectación que genera el procedimiento en la situación jurídica del probable responsable, la víctima o el ofendido.

Es preciso reconocer que en algunos asuntos existe la necesidad de realizar pruebas prolongadas, de costosa, azarosa o tardía

recaudación; que en ocasiones se presentan problemas severos en la apreciación jurídica o en la calificación de los hechos, o lagunas en la legislación; sin embargo, lo anterior no obsta para justificar el incumplimiento de las formalidades que exige la ley en la investigación de cualquier delito.

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 casos, se dedican a esperar a 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.

La actividad de la víctima, del ofendido o del probable responsable suelen ser determinantes para la pronta o demorada solución del conflicto, ya que sus acciones u omisiones trascienden al procedimiento e influyen en éste. Puede suceder que el probable responsable, en aras de defender sus derechos, haga uso de un amplio conjunto de instrumentos y oportunidades que la ley pone a su disposición, pero que hacen más complejo el análisis del caso. De ahí que resulte indispensable la tramitación de forma diligente de cualquier promoción o recurso que se presente a la autoridad, ya que la actitud omisa de ésta repercutirá de forma negativa en la integración de la averiguación previa y, por consiguiente, en el inicio del proceso.

Es importante señalar que, para esta Comisión Nacional, 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 diligencias por 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.
- h) Propiciar una mayor labor de investigación por parte de los elementos de la policía que tengan a su cargo dicha función.

Los criterios anteriormente aludidos permitirán determinar los casos y las circunstancias en los cuales la omisión del Ministerio Público implica que se vulneren los Derechos Humanos de las personas, ya sea la víctima, el ofendido o, incluso, el probable responsable, así como el grado de responsabilidad de los sujetos que intervienen durante la etapa de investigación de los delitos, en atención a las acciones u omisiones en las que incurran.

De ahí que sea posible afirmar que la investigación de los delitos y la persecución de los probables responsables no puede diferirse en el tiempo de manera ilimitada, debido a que la imposibilidad material para obtener los elementos de prueba para acreditar la probable responsabilidad del sujeto se diluye conforme transcurre el tiempo, y es por ello que el límite de actuación de los servidores públicos se encuentra en la posibilidad real de allegarse nuevos elementos de juicio; de lo contrario, mantener una investigación abierta después de transcurrido un plazo razonable puede arrojar información poco confiable sobre la eficacia con la que se desempeñan las instancias de procuración de justicia, sobre todo cuando el paso del tiempo es el principal enemigo de las investigaciones. Existe, por lo tanto, la necesidad de tener un control estricto de las actuaciones que realizan los distintos servidores públicos en torno a la averiguación previa, ya que omitir una diligencia o practicarla de forma

inapropiada puede traer graves consecuencias en el desarrollo del procedimiento.

En el mismo orden de ideas, las instancias de procuración de justicia del país deben actuar con estricto apego al marco normativo, respetando ante todo los derechos de las víctimas, de los ofendidos y de los probables responsables a una procuración e impartición de justicia pronta, completa e imparcial, ya que el exceso de trabajo no justifica la inobservancia del plazo razonable en la práctica de diligencias necesarias para la determinación de la averiguación previa.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al sostener la necesidad de que las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia respeten un plazo razonable en la investigación y el formal procesamiento de los probables responsables de un delito, de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual ha sido expuesto en las sentencias de los casos *López Álvarez vs. Honduras*, del 1 de febrero de 2006; *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, del 25 de noviembre de 2005; *Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004; *Suárez Rosero vs. Ecuador*, sentencia del 12 de noviembre de 1997; caso *Acosta Calderón vs. Ecuador*, sentencia del 24 de junio de 2005; los votos razonados de los jueces A. A. Cançado Trindade y Sergio García Ramírez, en el caso *López Álvarez vs. Honduras*, del 1 de febrero de 2006, y el voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez en el Caso *Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, en donde dicho tribunal determinó que la oportunidad de la tutela corre el riesgo de ser inútil, ineficaz e ilusoria, si no llega a tiempo, en la inteligencia de que “llegar a tiempo” significa operar con máxima eficacia en la protección y mínima afectación de los derechos del individuo, prontitud que no es atropellamiento, irreflexión, ligereza. Esas estipulaciones acogen la preocupación que preside el aforismo “justicia retardada es justicia denegada”. En los casos anteriormente señalados, la Corte Interamericana explica la necesidad de que las autoridades actúen con diligencia, con objeto de tutelar eficaz-

mente los Derechos Humanos de víctimas, ofendidos y probables responsables.

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos se pronuncia respecto de la protección de los Derechos Humanos en los procedimientos penales, al señalar que el derecho a la vida se infringe si la investigación sobre un homicidio no ha sido efectiva. En este sentido, quizás se exonera al Estado por la muerte de las personas, pero no así por la negligencia en la investigación de la causa de la muerte; para el citado tribunal europeo “toda investigación tiene que ser completa, imparcial y profundizada”. Se condena la falta de investigación o si ésta no se ha realizado con independencia e imparcialidad y con celeridad.

La importancia de que los servidores públicos realicen una actuación diligente, con un uso cauteloso de figuras como la reserva temporal, la cual mantiene el proceso de investigación en un tiempo indefinido y sólo concluye cuando opera la prescripción, no abona una pronta justicia, por el contrario, la obstaculiza. Los servidores públicos del Estado deben llevar adelante, con rigor y escrúpulo, la investigación que permita la apertura de un proceso, y no confiar en que habrá siempre una “segunda oportunidad” para reparar los errores, vacíos o deficiencias de la investigación inicial, y que mientras esa oportunidad llega y se aprovecha, la seguridad queda en suspenso y se retarda la procuración de justicia.

Por otra parte, del análisis realizado al marco jurídico nacional se advierte que los plazos para la integración de una averiguación previa 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, laguna legal que esta Comisión Nacional considera 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).

La circunstancia anterior se ha hecho patente en las diversas quejas recibidas por este Organismo Nacional, que aluden a la dilación que existe en el trámite de las averiguaciones previas, las cuales, en un porcentaje superior a 90%, se envían al archivo o a la reserva por no estar acreditados los elementos constitutivos del delito, pero que también 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.

Por otra parte, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha observado que en muchas ocasiones la apertura de una averiguación previa tiene efectos negativos sobre el probable responsable y sobre toda su familia, ya que, mientras la indagatoria permanece abierta, persiste la amenaza de ser privado de su libertad; de ahí que sea posible afirmar que es necesario, en bien de la justicia y la seguridad, que en ocasiones se ven seriamente comprometidas, que los procedimientos de investigación ante los órganos de procuración de justicia se hagan con eficiencia, a fin de que en breve tiempo se resuelva la situación del probable responsable.

Es común observar prácticas administrativas que obstaculizan la integración de la averiguación previa, como el caso de los citatorios emitidos por personal de las procuradurías de justicia, que son enviados por vía postal y habitualmente llegan con posterioridad a la fecha señalada para la cita, lo cual ocasiona dilación en el procedimiento, al tener que acudir ante la autoridad para obtener otra fecha; incluso, en algunos casos se llega al extremo de tener que extraer del archivo el expediente, que fue enviado ahí por falta de asistencia del denunciante o querellante, lo cual difiere, en meses, la integración del expediente, debido a que el acuerdo por el cual se retira del archivo una averiguación previa debe estar firmado por un alto funcionario de la institución, y en la mayoría de los casos es un subprocurador.

La imperiosa necesidad de ejercer un control estricto sobre las actuaciones que realizan los distintos servidores públicos en torno a la averiguación previa se plantea como una condicionan-

te para garantizar una adecuada procuración de justicia, por lo que debe fijarse un tiempo cierto y determinado, perentorio, para llevar a cabo las diligencias necesarias y determinar la averiguación previa; en ese sentido, sería pertinente contar con un ordenamiento que señale expresamente en qué plazos y bajo qué circunstancias el Ministerio Público y sus auxiliares deben realizar sus funciones, lo cual generará un clima de certidumbre jurídica entre la sociedad y de confiabilidad ante su representante social, y de esta forma prevenir y evitar la continua violación a los Derechos Humanos de quienes directa o indirectamente se vean afectados por la integración de una indagatoria.

La falta de determinación de la situación jurídica oportuna de una averiguación previa afecta gravemente la seguridad jurídica, ya que obstaculiza la procuración e impartición de justicia; es por ello que resulta conveniente promover la práctica de todas y cada una de las acciones que les otorgan los códigos adjetivos en el menor tiempo posible y con la mayor eficacia, con lo cual se contribuye a abatir el rezago que impera en las instancias de procuración de justicia de nuestro país; pero, sobre todo, hacer efectivo el derecho de toda persona a gozar de un acceso a la justicia, ya sea en calidad de víctima, ofendido o probable responsable.

Sin lugar a dudas, un paso fundamental para garantizar una mejor procuración de justicia lo constituye la figura jurídica del juez de control, funcionario judicial que supervisará las actuaciones de los servidores públicos encargados de la investigación y persecución de los delitos, inserta en el texto constitucional en virtud de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de junio de 2008, la cual se orienta a propiciar una mayor y mejor observancia de los derechos de las víctimas y del probable responsable, cuya eficacia se encuentra aún pendiente, debido a la falta de criterios legales para su aplicación, pero hasta en tanto no se implemente dicha reforma es necesario buscar otros métodos para controlar la discrecionalidad en la actuación de los citados servidores públicos.

Las acciones y omisiones que retardan la procuración de justicia por parte de los servidores públicos encargados de investigar y perseguir los delitos implican una violación a los Derechos Humanos que consagra nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 17, párrafo primero, y 20, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1; 14.1; 14.2; 14.3, incisos b) y d), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 7.5; 8.1; 8.2, inciso d); 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 8, 10 y 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; así como 2 y 5 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, que establecen que toda persona tiene derecho a disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampare contra actos de la autoridad que violen, en su perjuicio, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Lo anterior aunado a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la verdad y el acceso a la justicia van de la mano en el sistema de Derechos Humanos, mas no deben confundirse, ya que el derecho al acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino que éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido, como lo es el derecho a la defensa adecuada, con el objetivo de que se sancione a los probables responsables, debiéndose respetar los derechos de las víctimas del delito, así como la práctica de todas aquellas diligencias necesarias, de conformidad con los estándares del debido proceso.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a ustedes, señoras y señores Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas, de Justicia Militar y de la República, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

PRIMERA. Se adopten las medidas necesarias para incorporar en el marco jurídico el plazo razonable para concluir una averiguación previa, y, en tanto eso no suceda, se emitan los manuales o acuerdos correspondientes que prevean dicha circunstancia.

SEGUNDA. Se dicten los lineamientos correspondientes para que los Agentes del Ministerio Público conozcan el mínimo de diligencias a realizar para acreditar la existencia del delito y reunir elementos que hagan probable la responsabilidad de las personas involucradas, a fin de evitar que sean remitidas a la reserva o al archivo averiguaciones previas respecto de las cuales no se hayan agotado las líneas de investigación.

TERCERA. Se emitan los acuerdos correspondientes, en los que se detallen los plazos y términos en que se deben realizar las diligencias pertinentes para determinar una averiguación previa, así como notificar debidamente a los denunciantes sobre el término de ley para impugnar la resolución, con el fin de imposibilitar el envío injustificado de cualquier indagatoria al archivo o la reserva.

CUARTA. Se adopten los controles pertinentes para supervisar que se cumplan las formalidades de ley durante el inicio, trámite y conclusión de las averiguaciones previas, procurando ante todo: a) evitar la dilación en el trámite de la averiguación previa, de tal manera que no existan omisiones en la práctica de diligencias por 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, y e) dictar las medidas de auxilio y protección a las víctimas del delito y a los testigos.

QUINTA. Dotar a los Agentes del Ministerio Público de los servicios periciales técnicos y científicos, con suficiente personal capacitado, para allegarse de los indicios necesarios para determinar las averiguaciones previas con prontitud e inmediatez.

SEXTA. Capacitar en materia de Derechos Humanos a los Agentes del Ministerio Público y a sus auxiliares, policías y peritos, específicamente sobre las medidas de protección que deben otorgarse para evitar la dilación u omisiones en la integración de la averiguación previa.

SÉPTIMA. Tomar las medidas adecuadas para capacitar al personal de las procuradurías de justicia en el manejo, integración, perfeccionamiento legal, resguardo de evidencias y constancias, mediante acuerdos, circulares y la emisión de instructivos y manuales de procedimientos, con la finalidad de establecer el procedimiento específico que deben seguir las autoridades para el adecuado uso y preservación de los indicios.

OCTAVA. Se dicten los lineamientos administrativos necesarios a efecto de que los Agentes del Ministerio Público Investigadores, ante el conocimiento de delitos que pongan en peligro la integridad o la vida de los denunciantes, víctimas u ofendidos, garanticen en favor de éstos el pleno goce de los derechos que les reconoce el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 60., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de este Organismo Nacional, en su sesión número 253, de fecha 12 de mayo de 2009; tiene carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan cambios y modificaciones de disposiciones formativas y

prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se les solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes a su cumplimiento se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente.

Atentamente
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación General Número 16. Sobre el plazo para resolver una averiguación previa, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2018 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

