

Recomendación 6/2001
Guadalajara, Jalisco, 4 de octubre de 2001
**Asunto: violación del derecho a la legalidad y
seguridad jurídica; negativa de asistencia a
víctimas de delito e incumplimiento de la
función pública en la procuración de justicia**

Licenciado Gerardo Octavio Solís Gómez
Procurador General de Justicia del Estado
P r e s e n t e

Síntesis

El 1 de agosto de 2000, Jorge Rodríguez Santana presentó queja por escrito en contra de la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, agente del Ministerio Público adscrita al área de homicidios de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) (después nombrada coordinadora general de los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador), debido a que le reconoció al inconforme el carácter de coadyuvante en la indagatoria 1304/99, iniciada por la muerte de su hermano Armando Julián Rodríguez Santana, pero posteriormente le negó ese derecho con el pretexto de que tal reconocimiento lo hizo por las excesivas cargas de trabajo.

Después de comprobar los hechos, esta Comisión le ofreció a la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer solucionar la queja por la vía de la conciliación, pero ella manifestó que no podía porque había sido cambiada de adscripción y quien conocía de la indagatoria en ese momento era el licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera. En consecuencia, también se propuso a éste la conciliación y que reconociera al inconforme como coadyuvante. Él aceptó en un principio, pero después se negó con el pretexto de que no tenía la averiguación a su cargo, ya que se encontraba en consulta con el Procurador.

Tampoco el licenciado Gerardo Octavio Solís Gómez, procurador general de Justicia del Estado, aceptó la amigable composición porque "supuestamente" entre sus atribuciones no está resolver respecto a la coadyuvancia.

La actitud de estos servidores públicos vulneró normas constitucionales, instrumentos internacionales y leyes estatales y mostró insensibilidad hacia los familiares de las víctimas de delito.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4° y 10 de la Constitución Política de Jalisco; 1°, 2°, 3°, 4°, 7°, 28, 72, 73, 75 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y 89 de su Reglamento Interior, examinó la queja 1597/00, presentada por Jorge Rodríguez Santana en su favor y en contra de la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, en su carácter de agente del Ministerio Público adscrita al área de homicidios, por considerar que con su actuar entorpece la procuración de justicia.

I. HECHOS

1. El 1 de agosto de 2000, Jorge Rodríguez Santana presentó queja por escrito en contra de la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, agente del Ministerio Público adscrita al área de homicidios, debido a que en la indagatoria 1304/99 le reconoció el carácter de coadyuvante, pero después la servidora pública se retractó. Dicha averiguación se originó por la muerte de Armando Julián Rodríguez Santana, hermano del quejoso.

2. El 16 de agosto de 2000, antes de calificar la queja, esta Comisión propuso a la servidora pública involucrada conciliarla, ya que el acto reclamado es de los que pueden ser solucionados por esa vía.

3. El 28 de agosto de 2000 se recibió el informe de la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, en calidad de coordinadora general de los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador; señaló:

... es cierto que la suscrita durante mi desempeño como Agente del Ministerio Público adscrita al Área de Homicidios Intencionales, tuve a mi cargo la integración de la referida averiguación previa 1304/99 iniciada con motivo de los hechos en los cuales perdiera la vida ARMANDO JULIÁN RODRIGUEZ SANTANA...

... desde que la suscrita se avocó al conocimiento de esos hechos, estuvo insistiendo constantemente el quejoso de referencia en que se le reconociera el carácter de coadyuvante, ignorando qué fines pretendiera, pues aún sin el reconocimiento de ese carácter, desde un principio se le dio intervención con las múltiples comparecencias que constan agregadas a dicha averiguación previa, en las cuales narró diversas versiones con supuestas hipótesis de la forma en que ocurrieron los acontecimientos en los que perdiera la vida su extinto hermano, así como aportó algunos elementos de prueba que sirvieron de apoyo a las investigaciones realizadas; inclusive manifiesto que nunca se le negó el acceso a las actuaciones que formaban parte de la indagatoria, ya que siempre que se apersonaba en mi oficina se le permitía imponerse de su contenido [...] en su calidad de hermano del occiso JULIÁN ARMANDO no alcanza la calidad ni de OFENDIDO ni mucho menos de VICTIMA DEL DELITO.

... Sin dejar de aludir que en caso particular, aún suponiendo se tratase de un HOMICIDIO INTENCIONAL, el mismo no reviste esa dualidad a que se ha hecho referencia, ya que simple y sencillamente el ofendido es y seguirá siendo aquella que por cualquier medio es privada de la vida.

En ese sentido preciso que, aún cuando por un error involuntario y humano derivado de las excesivas cargas de trabajo existentes en la Agencia del Ministerio Público, en uno de los acuerdos ministeriales se le tuvo promoviendo con tal carácter (sin que expresa y formalmente así haya sido) a la postre se subsanó el mismo dictando un nuevo proveído en el que se le negó tal carácter de coadyuvante, puesto que a sabiendas de esa irregularidad la suscrita no podía ir en contra de lo que la propia Ley establece...

En este informe, la licenciada Morán Ferrer también menciona que la indagatoria 1304/99 fue turnada al licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público especial para homicidios intencionales.

4. El 6 de septiembre de 2000, la Comisión envió copia de este informe al quejoso Jorge Rodríguez Santana para que manifestará lo que a su interés conviniera.

5. El mismo día, este organismo solicitó al licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público, informara si era su deseo solucionar la queja por la vía de la conciliación.

6. El 22 de septiembre de 2000 se recibió en esta CEDHJ oficio del licenciado Manuel Dávila Flores, director de Supervisión de Derechos Humanos de la PGJE, al que agregó escrito del 18 de septiembre de 2000 del agente del Ministerio Público Juan Ignacio Rodríguez Rivera, en el que este último informó: que estaba "... en la mejor disposición de colaborar para solucionar la queja que nos ocupa en la vía conciliatoria y que fue derivada con motivo de los hechos que integran la Averiguación Previa 1304/99".

7.- El 23 de octubre de 2000, esta Comisión requirió al licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público, a fin de que manifestara si el haber aceptado solucionar la queja por la vía de la conciliación implicaba reconocer al quejoso Jorge Rodríguez Santana como coadyuvante en la averiguación previa 1304/99.

8. El 18 de diciembre de 2000, de nuevo se le solicitó al licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera su respuesta, y se le apercibió que, de no darla a conocer, se iniciaría el trámite ordinario de la queja.

9. El 29 de diciembre de 2000 se recibió el oficio 2132/2000, firmado por el licenciado Manuel Dávila Flores, director de Supervisión de Derechos Humanos de la PGJE, al que anexó escrito del licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera del 26 de diciembre de 2000, en el cual este último señaló que se veía "... imposibilitado para realizar algún acuerdo en donde se le reconozca o no el carácter al antes mencionado, en razón de que como Usted tiene conocimiento no tengo a mi cargo la Averiguación Previa número 1304/99...".

10. El 23 de enero de 2001, en virtud de la respuesta del licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público, se constató que en las actuaciones que integran la queja 1547/99, se encuentra agregado el oficio 092/2001, que por vía fax envió el licenciado Dávila Flores, director de Supervisión de Derechos Humanos de la PGJE, en el que comunica que dicho agente resolvió la averiguación previa 1304/99 y, por ello, la indagatoria se turnó a consulta con el Procurador General de Justicia del Estado.

11. El mismo día, la Comisión propuso al Procurador General de Justicia del Estado, como conciliación, que girara instrucciones al agente del Ministerio Público que estuviera conociendo la indagatoria 1304/99, para que se le reconociera el carácter de coadyuvante en ella a Jorge Rodríguez Santana.

12. El 16 de febrero de 2001 se admitió la queja, se requirió a los servidores públicos identificados que manifestaran si ratificaban los informes agregados al expediente, y se decretó la apertura del periodo probatorio.

13. El 27 de febrero de 2001 se recibió en esta Comisión el oficio 340/2001, firmado por el licenciado Manuel Dávila Flores, director de Supervisión de Derechos Humanos de la PGJE, en el que expuso:

... Analizando en estricta legalidad dicha medida, la consideramos legalmente improcedente por los siguientes motivos. En primer término no está contemplado dentro de las atribuciones del Procurador General de Justicia del Estado, la facultad de decidir quién tiene ese carácter de coadyuvante en una averiguación previa, ya que existe una normatividad jurídica que prevé y delimita quién o quiénes están legitimados para realizar actividades de coadyuvancia en todo proceso penal. Así lo contempla el párrafo último del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los diversos 98 del Código Penal del Estado de Jalisco y 90 del Código Adjetivo del ramo; de allí que no se pueda acceder a lo que pretende el quejoso, quien además expresamente reconoce en su escrito no ser él directamente el ofendido...

... Por otro lado, no podemos soslayar que en la investigación de cualquier ilícito el Agente del Ministerio Público, como titular de dicha indagación goza de atribuciones que le confiere el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, quien en ejercicio de las mismas será en todo caso el competente y autorizado para determinar si el señor Jorge Rodríguez Santana, cumple con las condiciones legales para que pueda intervenir con dicho carácter en la averiguación previa 1304/99...

14. El mismo 27 de febrero se recibió escrito del inconforme, mediante el cual ofrece como pruebas diversas documentales en copia simple, consistentes en el oficio que le dirigió el Secretario Particular del Procurador al Coordinador del área de homicidios intencionales para instruirlo de que tuviera al quejoso, formalmente, como coadyuvante en la causa, así como los acuerdos de los días 2 de diciembre de 1999, 27 de enero, 12 y 14 de abril de 2000, en los cuales lo reconocen con este carácter.

15. El 7 de marzo de 2001 se recibió el informe del licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público especial de homicidios intencionales, en el que señaló:

... el artículo 115 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco [...] no prevé que algún familiar de la víctima u ofendido pueda alcanzar el carácter de coadyuvante, por lo que esta Representación Social no puede ni debe reconocer tal carácter al quejoso, ya que si bien es cierto es consanguíneo del hoy finado ARMANDO JULIÁN RODRIGUEZ SANTANA, él directamente no resulta ser el ofendido, y por ese sólo [sic] hecho no se le puede reconocer el carácter de coadyuvante dentro de la presente causa...

16. El 7 de marzo de 2001 se recibió el informe de la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, coordinadora de los agentes del Ministerio Público auxiliares del C. Procurador, en el que manifestó:

... le pido me tenga ratificando en todos sus términos el oficio número 028/00 fechado el 28 de agosto del año en curso, presentado oportunamente ante esa oficina a su cargo, a través de cual expresé las consideraciones de hecho y de derecho que legalmente me impiden acceder a su propuesta de conciliación. Considerando además que su planteamiento de conciliación se sustenta en un punto de orden jurisdiccional respecto del cual, Usted no tiene competencia, de conformidad con lo que establece el artículo 102 B tercer párrafo de la Constitucional [sic] General de la República Mexicana...

17. El 13 de marzo de 2001 se admitieron pruebas documentales consistentes en las copias simples que presentó el inconforme: oficio dirigido al Coordinador del área de homicidios intencionales firmado por el Secretario Particular del Procurador, para instruirlo que tuviera formalmente al quejoso como coadyuvante en la causa; acuerdos de los días 2 de diciembre de 1999, 27 de enero, 12 y 14 de abril de 2000, en los cuales lo reconocen como coadyuvante (estos últimos ya habían sido proporcionados por el quejoso el 27 de febrero de 2000); y copia de las actuaciones que integran la queja 64/DGJ/2000 en Contraloría del Estado, dentro de la cual se destaca:

i) Copia del acuerdo del 27 de enero de 2000, emitido dentro de la averiguación previa 1304/99, firmado por la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, agente del Ministerio Público de la Agencia Especializada para Homicidios Intencionales; de ella se desprende que tuvo a Jorge Rodríguez Santana (quejoso) como coadyuvante para participar en la diligencia de reconstrucción de hechos, e incluso se le tuvo como perito de su parte al doctor Arturo Pérez y Pérez.

ii) Copia del oficio 850/2000 del 17 de abril del mismo año, que suscribe la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, dirigido al Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, como parte del juicio de amparo 318/2000, en calidad de informe justificado a esa autoridad federal. Menciona que “en ningún acuerdo recaído dentro de la averiguación previa número 1304/99, le ha reconocido el carácter de COADYUVANTE al quejoso”.

18. El 7 de mayo de 2001, la CEDHJ le presentó propuesta conciliatoria al Procurador General de Justicia del Estado, en la cual se le solicitaba girara instrucciones al agente del Ministerio Público que actualmente integra la indagatoria 1304/99 para que le reconociera el carácter de coadyuvante

al inconforme; una copia de esta resolución fue remitida al Contralor del Estado con el fin de que la considerara al resolver la queja QTP-064/2000.

19. El 30 de mayo de 2001 se recibió el oficio 1128/2001, firmado por el licenciado Manuel Dávila Flores, director de Supervisión de Derechos Humanos de la PGJE, quien por instrucciones del licenciado Gerardo Octavio Solís Gómez, procurador general de Justicia del Estado, informó que no aceptaba la conciliación porque

... el derecho de la coadyuvancia está claramente delimitado por nuestra legislación y que la atribución de reconocer o negar tal carácter será exclusiva del Agente del Ministerio Público que esté conociendo los hechos, utilizando como argumento demostrativo, la definición amplificada de víctima que describe la "Ley que crea el Centro de Atención para Víctimas del Delito", que en lo aplicable reproduzco: "El concepto de víctima: todas aquellas personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de un delito". Luego entonces si nos remitimos al artículo 98 del Código Penal del Estado de Jalisco, que establece el orden de preferencia de quienes tienen derecho a exigir la reparación del daño, advertimos diáfananamente que en dicha prelación no aparecen los parientes colaterales (léase hermanos) de la víctima u ofendido, como es el nexo parental que guarda el quejoso con relación a la víctima del delito (Armando Julián Rodríguez Santana)...

II. EVIDENCIAS

1. Prueba documental en copia simple ofrecida por el quejoso de los acuerdos de los días 2 de diciembre de 1999, 27 de enero, 12 y 14 de abril de 2000, en los que le reconocen el carácter de coadyuvante.

2. Prueba documental consistente en copia de las actuaciones que integran la queja 64/DGJ/2000 en Contraloría del Estado.

3. Prueba documental relativa al informe que rindió el 28 de agosto de 2000 la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, agente del Ministerio Público, en el que acepta que le fue reconocido el carácter de coadyuvante al inconforme por las excesivas cargas de trabajo.

4. Prueba documental en copia certificada de diversas actuaciones de la indagatoria 1304/99, las cuales se tuvieron a la vista e integran las quejas 1547/99 y 1328/00.

III. MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN

Después de hacer un estudio detallado de los hechos y de las pruebas recabadas, se advierte que en este caso sí hubo violación de derechos humanos, al negarle a Jorge Rodríguez Santana el derecho a coadyuvar en las investigaciones iniciadas por el agente del Ministerio Público para esclarecer la muerte de su hermano, máxime que dicho carácter le fue reconocido en un primer momento y posteriormente le fue negado.

Para hacer esta afirmación nos fundamentamos tanto en ordenamientos nacionales, internacionales y locales.

El 21 de septiembre de 2000, el Diario Oficial de la Federación publicó reformas y adiciones al artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

[...]

B. De la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica: Ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes...

El Constituyente permanente, en su exposición de motivos de la iniciativa de reforma y adiciones al artículo 20 de la Constitución general de la república, con la finalidad de hacer más explícitos los derechos que tienen las víctimas u ofendidos del delito, señala lo siguiente:

La seguridad pública y la justicia deben contemplar la promoción y defensa de los derechos humanos, tanto de los agentes antisociales como de las víctimas. Los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado, por lo tanto, éste debe de reconocerlos y garantizarlos plenamente.

En el pasado, como consecuencia de los abusos policíacos y la corrupción e incapacidad de los órganos de procuración de justicia, el legislador reconoció los derechos del inculpado, [...] al mismo tiempo, la víctima del hecho delictivo quedó relegada a un segundo término.

La reforma y ampliación de este artículo, en septiembre de 1993, señala por primera vez en un solo párrafo los derechos de las víctimas [...] Los derechos de las víctimas forman parte de los derechos humanos llamados de la segunda generación que son los que demandan un hacer por parte del Estado [...] No debemos olvidar lo que a partir del derecho penal se pueda instrumentar, pensemos en nuevas respuestas para las víctimas, rescatando la relación funcional [...] No sólo reprimiendo al delincuente, sino obligando a que en forma preferente responda frente a la víctima [...] para hacer que la víctima quede con el menor trauma posible.

... El respeto a los derechos humanos de las víctimas debe incluir garantías constitucionales, entre otras:

... Que la víctima sea parte del juicio y pueda intervenir y aportar pruebas en los mismos términos que los acusados.

... A la víctima se le debe garantizar que la investigación, desde la averiguación previa, sea justa, pronta, expedita, gratuita, eficaz e imparcial [...] Para todo esto la víctima siempre requerirá de asesoría jurídica [...] La asesoría jurídica está vista como una serie de consejos, opiniones y orientaciones sobre el procedimiento y proceso penal, a efecto de que la víctima comprenda la dinámica y en la medida de sus posibilidades, aporte elementos que ayuden a la integración de la averiguación...

... La víctima debe ser parte del proceso, poder intervenir y aportar pruebas en los mismos términos que los acusados.

Entre las acciones jurídicas que se han instaurado de acuerdo con los derechos victimales destacan:

[...]

Auxilio en la aportación de pruebas que acrediten el delito y la presunta responsabilidad.

... En muchas ocasiones la víctima cuenta con pruebas que ayudan a acreditar el delito y la presunta responsabilidad. Por este motivo es importante que se le reconozca a la víctima el derecho de aportar todas las pruebas con las que cuente en el proceso.

[...]

Estos argumentos ético-jurídicos que sustentaron la iniciativa de reforma al artículo 20 constitucional, fueron robustecidos con la intervención de varios diputados federales en la sesión celebrada el 22 de abril de 1999, en la que se discutió en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del mencionado artículo. En ese debate intervinieron legisladores federales de distintos grupos parlamentarios, entre ellos la diputada Carolina O´Farril Tapia, quien señaló:

Por razones de equidad y solidaridad social, es necesario ocuparse de la situación de las víctimas de delitos [...] así como de las personas dependientes de ellos [...] Siendo así coadyuvante[s] en todo el proceso penal para que sus derechos le sean reconocidos y respetados [...] Ellas están colaborando para ya no ser más víctimas, a modificando su conducta cotidiana, cambiando sus horarios habituales de recreación, deportivos y aún los del trabajo.

... La justicia acumula más averiguaciones previas que las que resuelve [...] con la inclusión de garantías para las víctimas del delito u ofendido, precisándolas y elevándolas en importancia al mismo rango que las leyes positivas mexicanas otorgan a los inculpados.

[...]

... las víctimas van a ser informadas en todos los actos del proceso penal, desde la averiguación previa van a ser coadyuvantes del mismo y podrán aportar pruebas...

El diputado Baldemar Dzul Noh manifestó:

... El dictamen que hoy se discute es importante toda vez que se pretende otorgar derechos a quienes resienten la comisión de delitos...

[...]

... es importante para la víctima u ofendido el recibir asesoría jurídica oportuna [...] quien comete un delito goza de una serie de derechos, en tanto que la víctima no sólo afronta la difícil situación en la que se encuentra, sino que en muchas ocasiones es tratada ofensivamente, puesto que pasa mucho tiempo para que pueda hacer su denuncia.

Además con esta asesoría jurídica, que esperamos sea oportuna, la víctima podrá formular de mejor manera su denuncia para aportar, si fuese el caso, mayores elementos para la averiguación previa.

También es importante que la víctima por sí o a través de su representante pueda comparecer en las fases de averiguación o del proceso para ejercitar los derechos que le corresponden, además del de participar como coadyuvante del Ministerio Público.

Sin embargo, queremos destacar que es principalmente el Ministerio Público a quien, por disposición constitucional y legal, corresponde la persecución de los delitos y el monopolio del ejercicio de la acción penal, por lo que la participación de la víctima no va a sustituir la

responsabilidad que al Ministerio Público corresponde. Sin embargo, el que la víctima pueda participar en estas actuaciones, servirá de control a la actuación de la representación social...

También la víctima tiene derecho de aportar pruebas que acrediten el cuerpo del delito, sea en la fase de averiguación previa o a lo largo del proceso.

Desde luego entendemos que ese derecho no sustituye la obligación que al Ministerio Público corresponde, pero que en su ejercicio pueda dar celeridad a la comprobación del cuerpo del delito...

El diputado José Espina Von Roehrich expresó:

... La seguridad pública y la justicia deben contemplar necesariamente la promoción y defensa de los derechos humanos, tanto en las víctimas como los agentes antisociales. Los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado, por tanto éste debe reconocerlos y garantizarlos plenamente, constituyen un límite natural y necesario al poder público, ya que sin su respeto escrupuloso el Estado no se justifica ni la autoridad tiene razón de ser.

[...]

Es Estado de derecho no sólo aquel que se ajusta a un orden jurídico, sino que reconoce y respeta los derechos del hombre y se auto limita en virtud de ellos, además exige que el poder público garantice a las personas la impartición de justicia, la protección a su vida, salud, bienes, además de salvaguardar el orden público.

[...]

Del contenido de la presente reforma constitucional quiero destacar los siguientes aspectos:

Primero. Se enfatiza que los derechos de las víctimas del delito o de los ofendidos, deben ser garantizados de manera puntual y suficiente, al grado de que sean considerados con la misma importancia que los derechos que se otorgan al inculpado.

Segundo. Se precisa y amplía el actual derecho de la víctima y del ofendido a recibir asesoría, de tal suerte que ésta les sea proporcionada desde el inicio de la averiguación y que además tengan el derecho a ser informados de todo lo actuado en el procedimiento penal.

Tercero. Se establece de manera expresa, además del derecho a ser coadyuvante del Ministerio Público dentro de la averiguación previa y del procedimiento penal, permitir a los interesados la facultad de proporcionar al Ministerio Público o al Juez, los elementos o pruebas que acrediten el cuerpo del delito, la responsabilidad del inculpado y la reparación del daño...

El diputado Victorio Rubén Montalvo Rojas opinó:

El dictamen que nos ocupa constituye el pago de una vieja deuda con la sociedad mexicana. La percepción de un amplio abanico de actores sociales, señala cada vez con más claridad e insistencia, el hecho de que en nuestros días el proceso penal se efectúa en los hechos en gran medida en perjuicio de las víctimas de delitos.

[...]

De una forma esquemática y de acuerdo con la doctrina comparada contemporánea, el derecho fundamental de protección al que nos referimos, puede descomponerse en tres ramas: primera, el

derecho a la intervención que va desde la denuncia hasta la posible promoción del amparo contra la actuación indebida de un Ministerio Público; segunda, el derecho a la información sobre los resultados y desarrollo de las etapas del proceso, así como de sus facultades en el curso del mismo; por último, el derecho a la asistencia, es decir, la completa protección de la integridad personal de la víctima y la garantía de gratuidad integral de la justicia que se administra...

Antes de la citada reforma ya se hablaba de la víctima o el ofendido en el último párrafo del artículo 20 constitucional: "En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el ministerio público...".

Resulta clara la intención de nuestros legisladores al reconocer no sólo a la víctima el derecho de participar y estar enterado del seguimiento e integración de una averiguación, sino de coadyuvar con el Ministerio Público quien resulte ofendido.

La Declaración sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU, mediante la resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985, que forma parte del derecho consuetudinario internacional y aprobada por México, define así a la víctima de delito:

1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder.

2. Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión víctima se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa...

Esta declaración es muy clara al otorgarle el carácter de ofendido a los familiares, sin excluir ningún grado de parentesco, e incluso considera a las personas que sufren emocionalmente la pérdida de alguien. Así, de acuerdo con este instrumento legal, el quejoso Jorge Rodríguez Santana entra en esta categoría.

El mismo ordenamiento, en su apartado cuarto, señala:

4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.

De igual forma, las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales, adoptadas por nuestro país el 7 de septiembre de 1990, resultan aplicables al caso que nos ocupa. En sus artículos 12 y 13, inciso d, se establece:

12. Los fiscales de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los Derechos Humanos, contribuyendo de esta manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.

13. En cumplimiento de sus obligaciones los fiscales:

a)...

d) Considerarán las opiniones e inquietudes de las víctimas cuando se vean afectados sus intereses personales y asegurarán que se informe a las víctimas sus derechos con arreglo a la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Las declaraciones citadas constituyen documentos enunciativos de principios éticos fundamentales de carácter universal que son un imperativo moral y parte del derecho consuetudinario internacional para los estados miembros de la ONU, a la cual México pertenece. En Jalisco, dichos preceptos, producto de la convención y aplicación detallada de principios y derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, integran el derecho positivo interno, ya que la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 4º, determina:

Art. 4º. Toda persona, por el solo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, lo que se enuncien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que se celebre o forme parte.

En la exposición de motivos de la Ley que crea el Centro de Atención para Víctimas del Delito se estipula:

... En materia penal, de singular trascendencia fueron las reformas a los artículos 16, 19, 20 y 119 y la derogación de la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1994, reforma que viene a modernizar y actualizar los sistemas de procuración y administración de justicia de la Nación y marca una nueva etapa en la defensa de los Derechos Humanos, por cuanto al proceso penal se refiere.

En esta reforma la víctima de delito tiene el reconocimiento constitucional de una serie de prerrogativas que la colocan como "sujeto" de derecho, dando lugar a que se le reconozca mayor presencia y participación en el procedimiento penal, sobre todo con el objeto de que le sea restituido el ejercicio de sus derechos afectados por la comisión de actos u omisiones que la legislación tipifique como delitos.

En efecto, el quinto párrafo de la fracción X del artículo 20 de la Constitución Nacional establece que "en todo proceso penal, la víctima o el ofendido por un delito, tendrá derecho a recibir asesoría, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando lo requiera y las demás que le señalen las leyes".

El concepto de "víctima" en esta iniciativa de Ley recoge el espíritu de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso de Poder que va más allá de la consideración del sujeto pasivo del delito, para incluir a "todas aquellas personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito.

La Ley que crea el Centro de Atención para las Víctimas del Delito, en su artículo 5º, establece que víctima del delito es toda aquella persona o sus familiares que hayan sufrido un daño moral o

material en su persona o bienes con motivo de la comisión de un delito o el que una persona sufre en sus sentimientos, reputación, vida privada y aspectos físicos. Criterio igualmente sustentado por los artículos 26 fracción V y 28 fracción III del Código Civil del Estado

El artículo 21 del mismo ordenamiento dispone:

Durante la averiguación previa y el procedimiento penal, la víctima del delito tendrá los siguientes derechos:

... II.- A intervenir como coadyuvante con el Ministerio Público durante la averiguación previa o en el procedimiento penal y designar personas de su confianza para que lo representen con ese mismo carácter.

Por último, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en su artículo 8º, especifica las atribuciones que tiene el Ministerio Público en materia de atención a las víctimas u ofendidos de delito, entre las que se encuentra proporcionar orientación y asesoría legal, además de promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios.

Por otra parte, los argumentos interpuestos por los servidores públicos involucrados no tienen debido fundamento. El licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público, refirió que sólo podría coadyuvar en la integración de la averiguación el que sufre la lesión o el daño en su persona; en el caso estudiado la persona falleció, por lo que es imposible que acuda ante el agente del Ministerio Público a presentar medios de convicción que esclarezcan su muerte.

En ese sentido, la siguiente tesis dictada por el Poder Judicial de la Federación dice:

Sexta época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Segunda parte, XLIII

Página: 59

OFENDIDO Y VÍCTIMA DEL DELITO

Es conveniente precisar que dentro de la técnica del derecho penal no puede identificarse el concepto de la víctima del delito con el del ofendido, pues aunque bien es cierto que en la mayoría de los casos víctima y ofendido se reúnen en una sola persona, no sucede así en otros, sirviendo de ejemplo el homicidio, delito en el cual la víctima se identifica con el sujeto privado de la vida y el ofendido con sus familiares o aquellas personas que se encuentran en relación de dependencia económica con él. También resulta interesante, para los efectos de la sentencia, el precisar que no debe de ninguna manera confundirse el resultado en el delito con el daño causado con el delito y menos aun con los efectos de éste. En sentido amplio, el resultado se refiere a la realización de un estado de hecho en relación al principio de la causalidad, mientras que en sentido restringido, se le pone en relación necesaria con la acción humana. Mientras por efecto del delito se entiende toda consecuencia, aún con el más indirecto o remoto de la actividad humana, el resultado es sólo aquel efecto que tiene relevancia para el derecho penal o sea el que el derecho toma en consideración y a cuya verificación conecta consecuencias de carácter jurídico (consumación del delito o agravación de la pena). En cuanto al daño, se le identifica como un efecto del delito, pero no como un efecto natural sino de naturaleza esencialmente jurídica; así por ejemplo Antolisei

estima que aunque el daño está incluido en el concepto del delito y se identifica con él, según nuestro modo de ver, no hay dificultad ninguna ni lógica ni práctica en ver las relaciones entre el delito y el daño desde el punto de vista causal y, consiguientemente, en considerar el daño como un efecto del delito, con tal de que quede bien claro que no se trata de un efecto natural, sino un efecto jurídico del delito mismo. La lesión del interés, aun suponiendo siempre la existencia de un suceso natural, es sin duda un hecho jurídico; por lo tanto ninguna crítica puede dirigirse a los autores que consideran el daño precisamente como un efecto jurídico del delito y en general del acto ilícito (La acción y resultado en el delito, página 126, México, 1959). Tomando como base las ideas apuntadas, con relación al concepto de daño como efecto jurídico del delito y su identidad con el interés, resulta fácil deducir que tal daño constituye un derecho patrimonial que pertenece tanto a la víctima como al ofendido. Aceptando que la reparación del daño exigible a terceros constituye un derecho patrimonial, por cuanto que es apreciable en dinero, se debe recordar que patrimonio es, según la opinión clásica, el conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciables en dinero y formando una universalidad. De tal concepto se infiere que todo patrimonio consta de un activo y un pasivo, el primero representado por los derechos o bienes y el segundo por las obligaciones o deudas; que el patrimonio es inalienable e imprescriptible y sólo se transmite con la muerte de la persona titular, por lo que acontecimiento de muerte resulta el instante en que la persona deja de tener posibilidad de acrecentar su patrimonio por ser éste insuperable de la persona misma.

Amparo directo 4016/60. José Arévalo Córdova y coag. 18 de enero de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan José González Bustamante.

Aun cuando el quejoso no aparece en orden de preferencia para la reparación del daño, conforme lo establece el artículo 98 del Código Penal, es necesario precisar que él no pretende eso, sino aclarar el deceso de su familiar reclamando justicia y que el agente del Ministerio Público le permita colaborar en ello.

La licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, en su informe del 7 de marzo de 2001, manifestó que éste es un asunto de competencia jurisdiccional; sin embargo, este organismo protector de derechos humanos discrepa con dicho criterio, puesto que el derecho a la coadyuvancia no debe estar sujeto a ninguna valoración, o decisión de ninguna autoridad; es un derecho humano, que simplemente debe ser reconocido y que incluso se ve complementado con la obligación del Ministerio Público de integrar la averiguación previa con todos los elementos y evidencias que estén a su alcance, aun cuando provengan de una persona que no sea directamente ofendida. Ello, para cumplir con su encomienda de ser representante de la sociedad. De lo contrario, se estaría, poniendo trabas a una investigación de fondo y al cumplimiento de la labor de procuración de justicia. El decidir el ejercicio de la acción penal implica valorar pruebas, pero eso no impide reconocer a la víctima u ofendido el derecho de coadyuvar.

Esta prerrogativa es una garantía elevada a rango constitucional, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no puede estar sujeta a criterio de una autoridad o servidor público, sino que éste simplemente debe respetarla y hacerla valer, lo que no hicieron los licenciados Lilia Iris Morán Ferrer y Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agentes del Ministerio Público, ni el licenciado Gerardo Octavio Solís Gómez, procurador general de Justicia del Estado. Ellos, además de incumplir con su función, violaron el derecho humano del quejoso a colaborar y ofrecer pruebas en la integración de la averiguación previa, que en nada altera la decisión final del Ministerio Público de valorar todas las aportaciones, incluyendo las de los coadyuvantes, y los elementos recabados, lo que sí es una cuestión jurisdiccional.

Debe considerarse que el interés demostrado por el quejoso Jorge Rodríguez Santana en que se le permita coadyuvar en la averiguación previa 1304/99, es razonable y justificable ética y legalmente, por el afecto consanguíneo que le une a la víctima del delito. En consecuencia, tiene el derecho de solicitar que se le administre justicia, en este caso a la Procuraduría General de Justicia del Estado, institución obligada para impartirla, de manera pronta, completa e imparcial en

los términos del artículo 17 de la Constitución general de la república; además de respetarle sus afectos y sentimientos, tutelados por el artículo 28 del Código Civil del Estado, y su patrimonio moral como un derecho de personalidad no valorable en dinero.

Al respecto, los artículos 17 de la Constitución general de la república, 28 y 43 del Código Civil del Estado, respectivamente establecen:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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. [...]

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se respete:

[...]

III. Sus afectos, sentimientos y creencias;

[...]

Artículo 43. El patrimonio moral se constituye por los derechos y deberes no valorables en dinero y que se integran por los derechos de personalidad.

La aplicación en la legislación penal de las disposiciones legales contenidas en la ley sustantiva civil, tiene sustento en el artículo 2° del Código Civil del Estado de Jalisco, que establece:

Artículo 2°. Las disposiciones de este Código serán ley supletoria de toda la legislación estatal.

[...]

Es necesario que el agente del Ministerio Público tenga apertura para la recepción de pruebas y documentos y dé participación a quienes de alguna manera se sientan perjudicados en su persona, pensamientos o derechos y que quieran colaborar con la institución procuradora de justicia.

La licenciada Lilia Iris Morán Ferrer se desempeñó en forma irregular, como se demuestra en los informes que ella rindió ante este organismo y ante el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco, mediante oficio 850/2000. En el primer documento reconoció al quejoso el carácter de coadyuvante en la indagatoria mencionada y en el segundo se lo niega. Es injustificable que esta servidora pública pretexe que se tuvo al quejoso como coadyuvante "por un error involuntario derivado de las excesivas cargas de trabajo existentes en la Agencia del Ministerio Público" (antecedente 3). Con ello denota incumplimiento a los principios de legalidad, imparcialidad y eficiencia, que todo servidor público debe observar en su desempeño, cargo o comisión, además de cumplir con la máxima diligencia en la tarea encomendada, tal como lo prevé el artículo 61 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Por su parte, el licenciado Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agente del Ministerio Público, en un primer momento aceptó que la queja se resolviera por la vía conciliatoria, pero después se retractó.

El titular de la Procuraduría y superior jerárquico de los funcionarios involucrados, al enterarlo de las irregularidades, simplemente se limitó a responder que no estaba dentro de sus facultades resolver; esa actitud es contraria al espíritu de quien ocupa un cargo de esa magnitud. Él es

directamente responsable del personal que labora en esa dependencia y debió haber girado instrucciones para que se restaurara lo más pronto posible al quejoso en sus derechos y cesaran las violaciones a sus garantías. De acuerdo con las disposiciones legales contenidas en el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Ministerio Público está presidido por un Procurador General de Justicia; por ende, como responsable de la institución social, representante del interés de la sociedad y garante del Estado de derecho, le corresponde la dirección y control de las diversas fiscalías, de la legalidad y la justicia, aparte de las atribuciones que le otorguen las demás leyes y reglamentos vigentes, atento a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Es conveniente citar aquí la potestad que le conceden los artículos 2° y 4° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado y de su reglamento, respectivamente, que dicen:

Artículo 2. El Ministerio Público en el Estado estará a cargo del Procurador General de Justicia en el Estado, al cual le corresponde las siguientes atribuciones, que podrá delegar o ejercer por sí mismo, de conformidad con lo que establezca el presente ordenamiento y su reglamento:

I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el estado;

II. Velar por la legalidad y por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

[...]

VII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.

[...]

Artículo 4. Serán Agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores...

El propósito de este organismo protector de derechos humanos no es desprestigiar a los servidores públicos involucrados en la queja, sino sensibilizarlos con el dolor de los familiares de las víctimas; hacer conciencia del derecho de todo ser humano a ser escuchados, a colaborar con las autoridades, a tener acceso a los organismos que se supone deben proteger y velar por la seguridad jurídica y prestar apoyo, especialmente, a quienes han sido víctimas u ofendidos por la comisión de un delito; que conozcan la verdad de lo sucedido, que se les reciban las pruebas legalmente ofrecidas y se les invite a colaborar para esclarecer los hechos. La procuración de justicia debe estar atenta a los reclamos y aportaciones de los ciudadanos; por ello, la función del servidor público en un Estado de derecho debe dar confianza al usuario, de ahí la extrañeza que nos causa la apatía que han mostrado los funcionarios de la Procuraduría al negar el carácter de coadyuvante al inconforme Jorge Rodríguez Santana. Con esta actitud de ninguna manera se fortalece el Estado de derecho y una sociedad democrática a la que todos aspiramos.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 66, 72, 75 y 88 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 61, fracciones I, VI, XVII y XXVIII, 62 y 64, fracciones II y V, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, se formulan las siguientes:

IV. CONCLUSIONES

Se recomienda:

Al licenciado Gerardo Octavio Solís Gómez, procurador general de Justicia del Estado:

Primera. De acuerdo con los principios éticos y jurídicos plasmados en la exposición de motivos para la reforma y adiciones al artículo 20 constitucional, los comentarios de los legisladores federales, del decreto que crea la Dirección de Atención para Víctimas del Delito, los derechos de la personalidad que constituyen el patrimonio moral de las personas no valorables en dinero, gire instrucciones al agente del Ministerio Público que actualmente integra la indagatoria 1304/99 en la agencia especializada para homicidios intencionales que le reconozca el carácter de coadyuvante a Jorge Rodríguez Santana.

Segunda. Que se inicie procedimiento administrativo en contra de los licenciados Lilia Iris Morán Ferrer y Juan Ignacio Rodríguez Rivera, agentes del Ministerio Público, en el que se analice jurídicamente su proceder al no reconocer el derecho del quejoso a la coadyuvancia y, en particular, el de la licenciada Lilia Iris Morán Ferrer, por habérselo reconocido en un principio y después retractarse.

Se solicita al Contralor del Estado que informe sobre el seguimiento que le ha dado al oficio 2098/01-II, que recibió el 15 de mayo del año en curso.

Las recomendaciones de la Comisión no se emiten para desacreditar a sus destinatarios. El trabajo de este organismo está centrado en una labor de reflexión responsable, y no de exhibición de los funcionarios ante la opinión pública. Fundamentada en los artículos 75 y 79 de la ley que la rige y 91, párrafo 1, de su Reglamento Interior, podrá darlas a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

Con base en los artículos 72 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 91 de su Reglamento Interior, se informa a la autoridad a quien se dirigen estas recomendaciones que tiene diez días naturales, contados a partir de la fecha en que se le notifiquen, para que haga de nuestro conocimiento si acepta o no; en caso afirmativo, acrediten dentro de otros quince días su cumplimiento.

Licenciado Carlos Manuel Barba García

Presidente interino