

Recomendación 21/2009
Guadalajara, Jalisco, 3 de septiembre de 2009
Asunto: violación del derecho a la legalidad.
Queja 1503/06/III

Secretario de Salud Jalisco

Síntesis

El 4 de julio de 2006, [Agravado] presentó queja ante esta Comisión Estatal de Derechos Humanos por comparecencia. Refirió que el 3 de julio de 2006, a las 14:00 horas, se presentó en su domicilio particular el médico Sergio Puga Magaña, director del Centro de Salud de Villa Guerrero, dependiente de la Secretaría de Salud Jalisco, región sanitaria I, Norte, Colotlán, quien le indicó que iba por su perro, raza pastor australiano, con el fin de tenerlo en observación. Sin embargo, cuando tenía en su poder al animal lo ejecutó y mandó la cabeza de éste a Guadalajara para descartar la posibilidad de rabia. [Agravado] consideró que la actuación de dicho médico fue arbitraria, al no existir reportes ni antecedente en el sentido de que su perro hubiera causado daño, además de que no existió procedimiento que acreditara su actuación. Con base en las pruebas aportadas y desahogadas de oficio por este organismo, se concluyó que el director del Centro de Salud de Villa Guerrero violó el derecho humano a la legalidad en perjuicio de [agraviado].

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; 4º y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, fracciones XXV y XXVI; 8º, 28, fracción III, 72, 73, 76 y 79 de la Ley de la CEDHJ, y 119 de su Reglamento Interior, examinó la queja 1503/06/III, que se tramitó en contra del servidor público de la Secretaría de Salud Jalisco, por hechos en los que a [agraviado] se le violó el derecho humano a la legalidad.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 4 de julio de 2006, [agraviado] presentó, por comparecencia, queja ante esta Comisión, en la cual reclamó lo siguiente:

El día 3 de julio de 2006, alrededor de las 14:00 horas, se presentó el médico Sergio Puga Magaña en mi domicilio particular. Me indicó que iba por mi perro de la raza pastor australiano, con el argumento de que lo tendría en observación por un periodo de diez días, ya que según el dicho del médico, mi perro había sido reportado por varios vecinos como agresivo. Cuando el médico tuvo en su poder a mi perro y después de mantenerlo en observación por el lapso de diez días, lo ejecutó sin que existiera algún motivo, y sin ajustarse al procedimiento correspondiente, pues una vez que lo mató mandó la cabeza de mi perro a Guadalajara para que ésta fuera analizada y descartar la posibilidad de rabia.

2. El 11 de julio de 2006 se admitió la queja y se solicitó al médico involucrado Sergio Puga Magaña, director del Centro de Salud de Villa Guerrero, dependiente de la Secretaría de Salud Jalisco, región sanitaria I Norte, en Colotlán, su informe de ley.

3. El 2 de agosto de 2006, en el informe solicitado, dicho funcionario de salud dijo que por tener antecedentes de que un perro propiedad del inconforme [agraviado] había mordido a varias personas en distintas ocasiones, se entrevistó con éste, a quien le solicitó que le entregara el canino para tenerlo en observación, como lo establece la norma oficial, además de que en esa fecha el perro había mordido a una menor.

Durante diez días mantuvo en observación al animal. Después, lo sacrificó y envió la cabeza a la Secretaría de Salud en Guadalajara, para descartar la posibilidad de rabia. El estudio resultó negativo, por lo que no fue necesario vacunar a la familia supuestamente afectada.

Al informe del médico se agregaron documentos consistentes en:

a) Copia de la ficha individual de la atención que se le dio a la menor [...], quien fue agredida por el canino aludido en esta inconformidad. En la ficha de referencia se advierte que la persona atendida fue la menor [...], de dos años de edad, con domicilio en la calle [...], de Villa Guerrero, Jalisco; que el domicilio del animal y lugar donde ocurrió la agresión fue en la calle [...], en dicha población; que éste no se encontraba vacunado; que la agresión fue espontánea; que se dejó en observación, y, por último, que quien elaboró la ficha en Villa Guerrero fue el doctor Sergio Puga Magaña, director del Centro de Salud, sin señalar la fecha ni la hora.

b) Certificado médico que signó el doctor Puga Magaña, en el que indicó que el perro, propiedad de [agraviado], agredió en varias ocasiones a niños y por ello lo

dejó en observación por diez días, como lo marca la ley. Luego lo sacrificó y envió la cabeza a Guadalajara para analizarla y descartar la posibilidad de rabia.

4. El 24 de agosto de 2006, esta Comisión recibió el escrito signado por el médico mencionado, mediante el cual rindió el informe de ley solicitado por este organismo.

5. Acuerdo del 24 de agosto de 2006 mediante el cual se abrió periodo probatorio para que el inconforme y la autoridad involucrada ofrecieran las pruebas que tuvieran para acreditar sus respectivas afirmaciones.

6. Acuerdo del 11 de julio de 2007, mediante el cual se hizo propuesta conciliatoria.

7. El 24 de septiembre de 2007, esta Comisión recibió el oficio 1604/08/2007, del 15 de agosto de 2007, por el que el doctor José Alejandro Morales Rodríguez, director general de la región sanitaria Norte, en Colotlán, informó a este organismo que la queja había sido turnada al Departamento de Conflictos Laborales de la Secretaría de Salud, y que estaban en espera de comentarios.

8. El 22 de octubre de 2007 se le solicitó por segunda ocasión al doctor José Alejandro Morales Rodríguez que informara sobre los avances que había tenido el Departamento de Conflictos Laborales de la Secretaría de Salud respecto a la propuesta de conciliación de referencia.

9. El 12 de agosto de 2008 se solicitó la colaboración del doctor Alfonso Gutiérrez Carranza, secretario de Salud Jalisco, con el propósito de atender el principio de inmediatez en la solución y resarcimiento del daño que se propuso en la siguiente conciliación:

Primero. Amonestara por escrito, con copia a su expediente personal, al doctor Sergio Puga Magaña, director del Centro de Salud de Villa Guerrero, ya que con su actuación prestó indebidamente el servicio público.

Segundo. Gire oficio al doctor Sergio Puga Magaña, director del Centro de Salud de Villa Guerrero, para que en lo subsecuente, cuando reciba casos similares a los que refiere esta queja, cumpla estrictamente con lo que establece la Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Rabia.

Tercero. Instruya al doctor Sergio Puga Magaña, director del Centro de Salud de Villa Guerrero, para que, asumiendo su responsabilidad, se entreviste con el inconforme

[agraviado], con quien deberá dialogar y reparar el daño al considerar que tiene carácter de pena pública, tomando en cuenta el valor real del canino, no el estimativo.

10. El 26 de septiembre de 2008 se recibió el oficio DAJ/DLDC/5496/08 719/08, elaborado el 12 de septiembre de ese año, en el que Alfonso Gutiérrez Carranza dijo que no podía aceptar la propuesta de conciliación por carecer de antecedente sobre la presente queja. Por este motivo se le reiteró que aceptara la conciliación de referencia con base en el principio de inmediatez.

11. El 8 de diciembre de 2008 se recibió el oficio DAJ/DLDC/6184/2008, signado por Alfonso Gutiérrez Carranza, secretario de Salud y director general del OPD Servicios de Salud Jalisco, mediante el cual, basado en diversos argumentos, manifestó que no aceptaba la propuesta de conciliación.

12. El 23 de diciembre de 2008, mediante oficio DAJ/DLDC/6682/2008 1027/2008, Alfonso Gutiérrez Carranza reiteró que era improcedente aceptar la propuesta de conciliación por las razones y consideraciones expuestas en el oficio anterior.

II. EVIDENCIAS

1. El 2 de agosto de 2006, esta Comisión recibió el oficio suscrito por el director del Centro de Salud de Villa Guerrero, en el cual rinde informe de los motivos y fundamentos de su actuación, escrito en el que señaló:

a) Que tenía antecedentes de que un perro propiedad de [agraviado] mordió a varias personas en diversas ocasiones.

b) Reconoció haber entrevistado al inconforme [agraviado], a quien le solicitó que le entregara el canino para tenerlo en observación, como lo establece la norma oficial.

c) Que mantuvo en observación diez días al animal y después lo sacrificó.

d) Que al sacrificarlo desconocía si estaba infectado de rabia, por lo que envió la cabeza del animal a Guadalajara, a la Secretaría de Salud, para hacerle los estudios pertinentes, que resultaron negativos, por lo que no fue necesario vacunar a la familia afectada.

2. No obstante en el documento no precisó circunstancias de modo, tiempo y lugar de cómo ocurrieron los hechos para acreditar que su proceder fue ajustado a la norma.

3. Ficha individual para la atención de la persona agredida, la menor [...], de dos años de edad, que ofreció como prueba y signó el propio Puga Magaña, donde no se señaló hora, día, mes ni año.

4. Oficios DAJ/DLDC/6184/2008 acusado de recibido el 11 de noviembre de 2008, y DAJ/DLDC/6682/2008 de fecha 23 de diciembre de 2008, mediante los cuáles el Titular de la Secretaría de Salud se negó a aceptar la propuesta de conciliación y la reconsideración realizadas por esta defensoría publica de los derechos humanos.

III. MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN

Análisis de pruebas y observaciones

Del análisis de las pruebas de las pruebas y observaciones, la Comisión Estatal de Derechos Humanos determina que se violó el derecho a la legalidad. Esta afirmación se sustenta en los principios constitucionales, así como en una interpretación sistemática interna y externa, integral, literal, histórica, principalista y comparatista de las normas mínimas de argumentación. Está basada en un método deductivo para el análisis de los postulados jurídicos que surgen de la legislación aplicable, complementada con el método inductivo de análisis de pruebas y aplicación de los conceptos, en este caso concreto.

DERECHO A LA LEGALIDAD

Este derecho, considerado por la doctrina como parte de los derechos civiles y políticos o de primera generación, atiende a que los actos de la administración pública y de la administración y procuración de justicia se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de las personas.

El bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad es la observancia adecuada por parte del Estado al orden jurídico, entendiendo por éste la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concebidos en el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de

una deficiente aplicación del derecho. Asimismo, este derecho tiene como sujeto titular a cualquier persona, por su generalidad e importancia.

El derecho a la legalidad compromete todos los actos de la administración pública con lo establecido en el orden jurídico, con el fin de evitar un menoscabo de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, en lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido, encontramos una aplicación incorrecta de la ley, o en su caso, la no aplicación de ella, a pesar de la satisfacción del supuesto normativo y, además, un perjuicio contra el derechohabiente que tenga como causa precisamente la inadecuada u omisa aplicación del derecho.

Como estructura jurídica del derecho, el de la legalidad implica un derecho subjetivo consistente en la satisfacción de la expectativa de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio. Como contrapartida, supone cumplir comportamientos obligatorios para la autoridad, sean éstos conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

Una característica esencial del derecho a la legalidad es que debe estar debidamente fundado y motivado en una ley previa, y que además el mandato sea realizado por una autoridad competente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado en los siguientes artículos:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

No sólo en la legislación interna se reconoce este derecho, también se encuentra previsto en los siguientes instrumentos internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en su resolución 217 A (III), en París Francia y firmada por México el 10 de diciembre de 1948, que al respecto señala:

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia especializada de derechos humanos convocada por la Organización de los Estados Americanos, realizada en San José Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, aprobada por el Senado de nuestro país el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981 y vigente en México desde el 24 de marzo de 1981 y en la cual se establece:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 2200 A (XXI),

el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado de nuestro país el 18 de diciembre de 1980, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de ese mismo año, que entró en vigor en México el 23 de junio de 1981, mismo que dispone:

Artículo 17. Observación general sobre su aplicación.

1. 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.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Los anteriores instrumentos internacionales son válidos como fuentes del derecho de nuestro país en tanto éste es integrante de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos respectivamente, además los tratados internacionales son ley suprema de la Unión, tal como se establece en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, que al efecto señala:

Artículo 133.

Esta constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Para mayor abundamiento en la explicación sobre la vigencia del derecho internacional en el sistema jurídico mexicano, es conveniente citar lo que al respecto ha considerado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la jerarquía de las normas jurídicas en México, a través de la siguiente tesis de jurisprudencia:

TRATADOS INTERNACIONALES.
SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES
Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y

ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

PRECEDENTES

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 60, octava época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”¹

En su anterior integración, este máximo tribunal había adoptado una posición distinta en el rubro que dice: “Leyes federales y tratados internacionales, tienen

¹ Localizado en la novena época y publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, p. 46.

la misma jerarquía.”² Sin embargo, el pleno consideró oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. De forma aleatoria a este debate, surge la conclusión incuestionable de que los instrumentos internacionales son parte integrante del sistema jurídico mexicano y su consecuencia directa es la obligación de su aplicación.

A los argumentos anteriores habría que agregar el análisis del artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que complementa y clarifica la recepción y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, ya que de manera literal reconoce como parte del catálogo de derechos los contenidos en los diversos instrumentos internacionales que el gobierno federal haya suscrito y ratificado, tal como se desprende de la siguiente cita:

Artículo 4. [...]

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian 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 los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

El derecho humano a la legalidad incluye el debido funcionamiento de la administración pública, de manera que: falsa acusación, falta de fundamentación o motivación legal y la prestación indebida del servicio público son algunas de las violaciones de este derecho, sancionables de acuerdo con la siguiente legislación secundaria;

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 47.

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

² Tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27.

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

[...]

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,

[...]

XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Código Penal Federal:

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución, en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y

[...]

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco:

Artículo 61

Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse

de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.

En el presente caso se acredita la vulneración al derecho a la legalidad, ya que el médico Sergio Puga Magaña, servidor público adscrito al Centro de Salud de Villa Guerrero, dependiente de la Secretaría de Salud Jalisco, región sanitaria I Norte, con sede en Colotlán, no respetó en el desarrollo de su responsabilidad, las normas aplicables en el manejo y disposición de un bien (animal) propiedad de un particular, ya que de forma arbitraria lo sacrificó sin que se acreditaran las condiciones y circunstancias que el orden jurídico establece y en consecuencia afectó indebidamente la esfera jurídica de un tercero.

No obstante los alegatos del servidor público, en el sentido de haber actuado conforme a la norma aplicable, este no probó la verdad de sus afirmaciones, destacando entre otros los siguientes puntos:

- a. No asentó en certificado médico las circunstancias del presunto ataque que el can realizó contra la menor.
- b. Al rendir su informe de ley, no acreditó que hubiera elaborado o integrado expediente administrativo alguno sobre la investigación.
- c. No acreditó la verificación de los signos y síntomas que presentó el can cuando estuvo en observación clínica durante diez días a partir de la fecha de la agresión.
- d. No acreditó con el documento idóneo el resultado que expidió el laboratorio en donde se analizó si el can era portador de la rabia.
- e. Sacrificó al perro sin un respaldo legal para su actuar.

El problema se centra precisamente en la carencia de formalidad jurídica en la actuación del doctor Sergio Puga Magaña, entonces director del Centro de Salud de Villa Guerrero, ya que, según las actuaciones dentro de la presente queja, jamás acreditó haber recibido las diversas denuncias que menciona en su respuesta, y ni siquiera asentó en certificado médico la parte del cuerpo donde la menor sufrió la agresión, ni el lugar donde ocurrió el ataque.

Además, es el mismo Puga Magaña quien acudió al domicilio del dueño del perro y le dijo que se lo entregara para tenerlo en observación. Le fue entregado

el animal con un lazo en el cuello para sujetarlo. Sin embargo, el médico argumenta en su respuesta que el can deambulaba en la vía pública y que era un riesgo para la salud. Al respecto, la modificación de la norma oficial mexicana NOM-011-SSA2-1993 cita como objetivo y campo de aplicación lo siguiente:

1.1 Esta Norma tiene como objetivo uniformar los criterios, estrategias y técnicas operativas del Sistema Nacional de Salud, del Sector Agropecuario y Recursos Naturales Vida Silvestre, con relación a las medidas preventivas y de control, conforme a la prestación del servicio a la población usuaria en las condiciones y modalidades establecidas para ello en estas áreas.

1.2 Esta Norma es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional para el personal del Sistema Nacional de Salud, del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales y Vida Silvestre.

Más aún, el médico Puga Magaña ni siquiera era profesional facultado de acuerdo con la norma oficial para observar al canino y emitir una valoración, puesto que ella establece en su artículo 5.2.2.3.4.4 que esa vigilancia deberá ser realizada por un médico veterinario zootecnista o personal de salud bajo su directa supervisión, supuestos que en ningún momento acreditó.

Con independencia de lo anterior, también fue omiso en mantener en observación al perro conforme al procedimiento establecido en el artículo 5.2.1.2.1 de la norma oficial de referencia, consistente en que el can o gato deberá observarse por espacio de diez días subsecuentes a la agresión y atenderá los siguientes signos clínicos:

- a) Cambios de conducta (retramiento, apetito pervertido)
- b) Excitación, agresividad e inquietud
- c) Fotofobia y anisocoria
- d) Mirada perdida
- e) Hiperacusia
- f) Parálisis faríngea progresiva
- g) Dificultad en la deglución
- h) Sialorrea
- i) Incoordinación motriz
- j) Temblores
- k) Postración
- l) Muerte

En ningún momento el director del Centro de Salud de Villa Guerrero acreditó haber verificado los signos y síntomas del perro, puesto que no allegó el

expediente clínico que integró para tal fin. De ahí que al sacrificar al animal haya contrariado legislación de salud, que sólo permite realizar dicho acto una vez que se comprueben los datos clínicos de sospecha de probable rabia; ello, con el propósito de hacer el diagnóstico *postmortem*, conforme a los artículos 5.2.2.3.4.4, 5.2.2.3.4.5 y 5.2.1.3.13.1 de la norma oficial invocada en líneas precedentes.

Se une a lo señalado la falta de observancia de signos y síntomas de la enfermedad en la menor [...], quien con motivo de su intervención elaboró una ficha individual y no un expediente en el que su valoración fuera acorde con lo señalado en el artículo 5.2.1.2.2 de la norma oficial en comento.

Así, se advierte que el doctor Sergio Puga Magaña no cumplió con la norma oficial mexicana, pues no todo animal en observación debe ser sacrificado, sino que tal decisión, basada precisamente en esa observación, debe ser tomada por un especialista, como lo es un médico veterinario. En el caso que nos ocupa, el análisis de la cabeza del animal en el laboratorio dio como resultado que éste no tenía rabia.

También debe analizarse el argumento del doctor Sergio Puga Magaña en el sentido de que el perro representaba un riesgo para la salud o la niñez, ya que supuestamente había atacado a varias personas en la vía pública, lo cual jamás comprobó. Su argumentación es unilateral y carece de valor jurídico.

Incluso, respecto a la manifestación del secretario de Salud, en el sentido de que esta institución antepone los derechos de los animales a los de los niños, esta Comisión sólo le hace notar el incumplimiento de las normas aplicables en el caso concreto, lo cual deriva en una indebida prestación del servicio público por parte del doctor Sergio Puga Magaña.

Con su actuación ilegal, el servidor público violó derechos humanos, tal como se acredita mediante las evidencias 1, incisos b, c y d; y 2, 3, 4, 5, 6, y 7.

Finalmente, es menester hacer notar que la bibliografía relativa al control otorgado al animal, la cual el titular de la Secretaría de Salud del Estado proporcionó como anexo para sustentar su negativa de aceptación de la propuesta de conciliación formulada, en el apartado A, concerniente a las “Medidas preventivas”, punto 4 del manual *El control de las enfermedades transmisibles en el hombre*, establece que:

4. Detención y observación clínica durante 10 días de los perros, murciélagos y otros animales que se sepa han mordido a una persona o que presenten signos sospechosos de rabia. No hay que matar a esos animales hasta que se haya determinado la presencia de rabia. Los animales rabiosos generalmente sufren un cambio de conducta, con irritabilidad y parálisis, seguidas de la muerte; si el animal es infectante en el momento de morder, se presentará la rabia clínica en el curso de 10 días, excepto en los murciélagos.³

Esto, como ya se dijo, no se constató, o al menos no existe evidencia que compruebe su observación, y que su resultado hubiera concluido en la presencia de al menos un síntoma que hiciera presumir que el perro padecía la rabia.

Además, en el presente caso también tienen aplicación los siguientes artículos de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Jalisco, que disponen:

Artículo 2.- Son objeto de tutela de esta ley todas las especies animales, salvo aquellas que fueren declaradas como fauna nociva por sus efectos perjudiciales en la salud o economía de la sociedad.

[...]

Artículo 5.- Los animales son integrantes de un orden natural cuya preservación es indispensable para la sustentabilidad del desarrollo humano, razón por la cual se les debe proporcionar protección y cuidado conforme a la ley.

[...]

Artículo 17.- Está prohibido realizar sin causa justificada, los siguientes actos:

[...]

II. Provocarle la muerte;

[...]

Artículo 19.- Cualquier persona que tenga conocimiento de un acto, hecho u omisión en perjuicio de los animales objeto de tutela de la presente ley, tiene la obligación de informar a la autoridad competente de la existencia del mismo.

[...]

Artículo 44.- Los municipios deberán promover el establecimiento de centros de control animal.

[...]

Artículo 58.- Toda persona podrá denunciar ante el municipio todo hecho, acto u omisión que contravenga a las disposiciones de la presente ley.

[...]

Artículo 66.- Las autoridades municipales, asistidas de un veterinario, deberán ordenar la vacunación, atención médica o en su caso, el sacrificio humanitario de animales que

³ *Manual para el control de las enfermedades transmisibles en el hombre*, Organización Panamericana de la Salud, p. 230.

puedan constituirse en transmisores de enfermedades graves que pongan en riesgo la salud del ser humano.

De igual forma, resulta aplicable lo señalado en la Ley Estatal de Salud, que en lo conducente señala:

Artículo 199 C.- Para los efectos de esta Ley se entiende por centro antirrábico el establecimiento operado o concesionado por los ayuntamientos bajo la normatividad sanitaria, con el objeto de contribuir a la prevención y control de la rabia y coadyuvar con las autoridades sanitarias competentes.

Artículo 199 D.- Los centros antirrábicos que establezcan los ayuntamientos podrán tener las siguientes funciones:

- I. Atender quejas sobre animales domésticos agresores;
- II. Capturar animales domésticos agresores y aquéllos que deambulen libremente en la vía pública;
- III. Observar clínicamente a los animales domésticos agresores capturados;
- IV. Vacunar a los animales capturados y a aquéllos que para tal fin sean llevados voluntariamente;
- V. Practicar la necropsia de animales sospechosos de padecer rabia, y en su caso, enviar las muestras al laboratorio respectivo;
- VI. Obtener, en su caso, los diagnósticos de rabia en animales a través de los exámenes correspondientes;
- VII. Canalizar a las personas agredidas por animales, a instituciones públicas de salud para su tratamiento oportuno;
- VIII. Dar la notificación inmediata, en casos sospechosos y confirmados de rabia, a la autoridad sanitaria para los efectos correspondientes; y
- IX. Sacrificar a los animales susceptibles de transmitir la rabia en los términos de la Ley de Protección a los Animales, en los siguientes casos:
 - a) Habiéndose cumplido el lapso de observación no hayan sido reclamados por sus propietarios;
 - b) Tratándose de animales agresores reincidentes o que causen lesiones graves;
 - c) Tratándose de animales que constituyan un riesgo o causen un daño para la salud, integridad física o la vida de las personas; y
 - d) Cuando los propietarios así lo soliciten, por escrito, debidamente suscrito, en que justifiquen la necesidad imperiosa del sacrificio para evitar sufrimientos innecesarios al animal.

Artículo 199 E.- Los propietarios de animales domésticos estarán obligados a:

I. Conservarlos en adecuado estado, otorgándoles alojamiento apropiado y evitando que representen o generen riesgo o daño para la salud pública; y

II. Vacunarlos, y no permitirles deambular libremente en espacios públicos.

Artículo 199 F.- Las autoridades sanitarias y los centros antirrábicos llevarán a cabo campañas permanentes de orientación a la población respecto a la vacunación y control de los animales domésticos.

Reparación del daño

Este organismo sostiene que la violación del derecho a la legalidad en contra de [agraviado] merece una justa reparación del daño como acto simbólico y elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad. Es una forma de enmendar simbólicamente una injusticia y un acto de reconocimiento del derecho de las víctimas y de la persona.

Conceptos preliminares

Daño

El concepto de daño tiene su raíz en la palabra latina *damnum*, que significa daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien.⁴

Es un principio de derecho que toda violación de una obligación que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente,⁵ principio consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 63.1), instrumento internacional que adquiere el carácter de ley suprema para nuestro país, de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución.

Su antecedente en el derecho romano data del año 287, AC, creado por Aquilo. Consagraba que todo aquel que causara un daño a otro tenía la obligación de repararlo. Dicha propuesta dio origen a una ley que tenía por objeto regular la

⁴ Desarrollo Jurídico, Información Jurídica Profesional *Diccionario Jurídico 2000*, México, 2000, y *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pp. 13-14.

⁵ Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo sustento jurídico se encuentra previsto en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981, y por lo tanto ley suprema para México. Dicho principio es invocado en numerosas jurisprudencias. Como ejemplo se cita: Caso Yvon Neptune vs Haití, sentencia del 6 mayo de 2008.

reparación del daño causado a otro. Su objeto era limitado, puesto que se refería sólo a la obligación personal y objetiva. Se le conoció como *Lex Aquila*.

En cuanto a la garantía de reparación del daño, no sólo de manera personal, sino como un deber de quien ejerce el poder público, como garante de la seguridad de sus pobladores, puede citarse como un antecedente histórico muy valioso el *Código de Hamurabi*, creado entre los años 1792-1750, a.C. Está compuesto por 282 leyes que fueron escritas por el rey Hamurabi de Babilonia;⁶ en él se establecía:

23. Si el bandido no es prendido, el señor que ha sido robado declarará oficialmente delante de Dios los pormenores de lo perdido; después, la ciudad y el gobernador de cuyo territorio y jurisdicción se cometió el bandidaje, le compensarán por todo lo perdido.

24. Si es una vida [lo que se perdió], la ciudad y el gobernador pesarán una mina de plata y se la entregarán a su gente.

Dicho principio ha sido adoptado y perfeccionado por las legislaciones posteriores, tanto las de tradición latina, tales como el Código Napoleónico, como las de tradición anglosajona.

En el derecho moderno, muchos Estados, al igual que en los instrumentos creados por los organismos internacionales, prevén la reparación del daño no sólo por parte de los particulares, sino del Estado o de quienes fungen como titulares del poder. Dicho principio se reconoce, entre otras, en la legislación francesa; española; alemana, japonesa; en la Constitución mexicana y en particular, en la del estado de Jalisco.

La reparación del daño comprende dos premisas fundamentales:

1) Todo aquel que cause un daño a otro, tiene la obligación de repararlo; y

⁶ En la estela encontrada están grabadas las 282 leyes del *Código de Hammurabi*. La estela fue encontrada en Susa, adonde fue llevada como botín de guerra en el año 1200 aC por el rey de Elam Shutruk-Nakhunte. Actualmente se conserva en el museo del Louvre (París).

2) Todo aquel que haya sido víctima o ha sufrido un daño tiene el derecho a que se le repare.

En el presente caso se acreditan las dos premisas mencionadas, operando, por tanto, el derecho del ofendido a la reparación del daño, ya que el daño causado a [agraviado] es evidente por la falta de formalidad jurídica con la que se condujo el doctor Puga Magaña en perjuicio de los intereses del ofendido.

Responsabilidad

El concepto de responsabilidad, según Asdrúbal Aguilar, consiste en:

Asumir las consecuencias de los hechos o actos propios o ajenos, ilícitos e incluso lícitos que causen un daño a terceros. Implica el surgimiento de la obligación de reparar el daño causado a un tercero, determinada por la resolución o declaración de un órgano competente, siendo acreedor de la responsabilidad quien tenga que satisfacer la medida de reparación.

La responsabilidad encuentra su fundamento en la idea de reciprocidad en los intercambios, por lo que toda ruptura en el equilibrio de una relación debe ser restablecida.⁷

Víctima

El concepto de víctima proviene del latín *victima*, que era la persona o animal sacrificado o destinado al sacrificio; su equivalente en hebreo (*korban*), es la persona que se sacrifica a sí misma o que es inmolada de cualquier forma.

El médico Édgar Zaldívar Silva⁸ cita como conceptos de víctima el sugerido por Benjamín Mendelson (1900-1998), criminólogo rumano, considerado el padre de la victimología:

En términos generales podríamos aceptar que víctima es el sujeto que padece un daño por culpa propia, ajena o por causa fortuita.

⁷ Asdrúbal Aguilar, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos”, *Revista IIDH*, núm. 17, enero-julio de 1993, p. 13.

⁸ Cita hecha en el trabajo publicado por el doctor Édgar Zaldívar Silva, en su trabajo “Conceptos generales de victimología”, que puede encontrarse en la página de la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet (CUDI), que se integra con la participación de las principales universidades y centros de investigación del país. Adicionalmente forman parte de la membresía empresas que apoyan la investigación y educación en el país. www.cudi.edu.mx

Víctima es la personalidad del individuo o de la colectividad en la medida de que ésta se vea afectada por las consecuencias sociales de su sufrimiento, determinado por factores diversos, físico, psíquico, económico, político, social, así como el ambiente natural o técnico.

La Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, aprobada en su resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985 por la Asamblea General de la ONU, establece qué se entiende por víctimas de abuso de poder:

18. Se entenderá por “víctimas” a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u misiones aunque no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

Es trascendente que en el citado instrumento internacional se otorga el estado de víctima y por lo tanto, el derecho a la reparación del daño al que hubiese sufrido algún daño sin sujetar su derecho a requisitos de identificación, enjuiciamiento o condena del perpetrador.

La ONU ha definido a la víctima en su resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, cuando la Asamblea General aprobó los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales,⁹ que consagran:

Se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

⁹ En esta resolución se establece como compromiso internacional de todos los Estados miembros de la ONU el reconocer y respetar el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones.

Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Motivos y fundamentos que dan lugar a la reparación

Dentro de un Estado que se precia de ser democrático como el nuestro, el ciudadano se encuentra protegido no sólo por un marco de leyes al que están sujetos tanto las autoridades como los particulares, cuya finalidad, además de favorecer la convivencia pacífica entre sus integrantes, es garantizar el pleno desarrollo del ser humano; sino por la certeza de que tanto su persona, su patrimonio y sus derechos se encuentran salvaguardados por las autoridades que lo representan.

Toda víctima de violaciones de derechos humanos debe ser atendida con base en diversos principios, que de acuerdo con la doctrina de los derechos humanos y el derecho consuetudinario internacional, incluyen, entre otros:

I. Los conocidos como Principios de Joinet, presentados en el informe de 1997 del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sobre la cuestión de la impunidad, Louis Joinet, destacado jurista que estableció como derechos elementales de cualquier víctima de abuso de poder:

El derecho a saber. Es la prerrogativa inalienable de la víctima a conocer la verdad sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas.

El derecho a la justicia. Consiste en que se integre y resuelva, por parte de un tribunal o instancia competente, sobre los derechos que se han vulnerado, los agentes involucrados y las sanciones que correspondan a los mismos; y

El derecho a obtener reparación. Contiene principios sobre los procedimientos de reparación y el ámbito de aplicación de este derecho y garantías para la no repetición de las violaciones.

En el año 2000, el Relator Especial sobre el Derecho de Restitución, Indemnización y Rehabilitación de las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, M. Cherif Bassiouni, presentó un informe final ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y adjuntó a su informe una propuesta de Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional

Humanitario a Interponer un Recurso y a recibir Reparación. (Conocidos como *Principios van Boven-Bassiouni*.) En dichos principios se reconocen como formas de reparación: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 113, último párrafo, adicionado a partir del 14 de junio de 2002, establece: “La responsabilidad del Estado, por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Al mismo tenor, la Constitución Política del Estado de Jalisco consagra:

Artículo 90. Los servidores públicos del Estado y de los municipios serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 107 bis. La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, aprobada el 20 de agosto de 2003, con vigencia a partir del 1 de enero de 2004, que es reglamentaria del artículo transcrito, regula en esencia la responsabilidad objetiva directa del Estado en los daños que cause por su actividad administrativa irregular en los bienes o derechos de los particulares.

En su artículo primero, la citada ley establece: “... tiene como objeto fijar las bases, para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños, a consecuencia de una actividad administrativa, por parte de las entidades públicas...”

El artículo 2º de la misma ley, en su fracción I, prevé: “... Actividad administrativa irregular: aquella acción u omisión que cause daño a los bienes o derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”

El artículo 5º impone quiénes serán los sujetos pasivos de la responsabilidad de reparar el daño: “Los ayuntamientos y las demás entidades a que se refiere la presente Ley, deberán establecer en sus respectivos presupuestos la partida que deberá destinarse para cubrir las responsabilidades patrimoniales que pudieran desprenderse de este ordenamiento”.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco dispone:

Artículo 61. Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión...

La adecuada reparación del daño, según los criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y otros organismos internacionales,¹⁰ debe incluir:

1. *Daño emergente*. Afectación al patrimonio, derivada inmediata y directamente de los hechos. En la legislación mexicana suele equipararse el daño en sentido amplio. Este daño se encuentra acreditado en el presente caso con la muerte del perro raza pastor australiano que era propiedad de [...], agraviado en la presente queja.

2. *Lucro cesante*. Implica la ganancia o el beneficio que se dejó o dejará de percibir como consecuencia del hecho que causó el daño. En la legislación mexicana equivale al perjuicio. Tal perjuicio se encuentra determinado por la imposibilidad que tendrán los dueños del perro para percibir el beneficio de la

¹⁰ Algunos de ellos han sido publicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como referencias bibliográficas. Del análisis de dichos conceptos de responsabilidad podemos citar los siguientes: Iván Alonso Báez Díaz, Miguel Pulido Jiménez, Graciela Rodríguez Manzo y Marcela Talamás Salazar, *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Centro de Análisis e Investigación Fundar/Universidad Iberoamericana, 1ª ed., México, 2007. Otro documento valioso es el trabajo realizado por Tania García López, “El principio de la reparación del daño ambiental, en el derecho internacional público, una aproximación a su recepción por parte del derecho mexicano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, pp. 481-512.

vigilancia del hogar, ya que los miembros de la familia mantenían un lazo afectivo con el can, en tanto que se le considera un miembro más de la familia. Tómese en cuenta, por otra parte, que en el afecto que se le tiene a un animal se ponen en práctica valores netamente humanos, como es la protección y la solidaridad.

4. *Daño inmaterial*. Es la lesión sufrida en los bienes no materiales que forman parte del patrimonio de las personas, de ahí que en el presente caso deba aquilatarse el servicio que el perro daba a la familia y los lazos afectivos creados hacia él. Por ello se considera que el daño inmaterial consiste en un daño jurídico y moral.

Dentro de este rubro podemos identificar específicamente, los siguientes aspectos:

- *Daño jurídico*. Es la lesión que sufren las personas en sus derechos. Este daño se ve especialmente reflejado por la violación de las garantías individuales y sociales previstas en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre la materia.
- *Daño moral*. Es la lesión sufrida en el aspecto psíquico de la persona, más precisamente, en el emocional. Puede tener una dimensión individual o social. Tal afectación se ve reflejada en los sentimientos de impotencia y de susceptibilidad que tienen los habitantes frente a las autoridades encargadas de velar por sus derechos.
- *Daño social*. Es el que se provoca en quienes pertenecen a la comunidad y entorno en que se perpetró el hecho, debido a que la arbitrariedad cometida por el servidor público involucrado culminó con la violación del derecho a la legalidad de [agraviado], ya que por acción y omisión, el servidor público involucrado trascendió a quien o quienes sufrieron la afectación, impacta en la sociedad y representa un precedente que implica la pérdida de confianza y de consolidación de los encargados de velar por el cumplimiento de una función pública fundamental como la legalidad.

Para garantizar el cumplimiento de cada uno de estos elementos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, entre otras, las siguientes medidas para restituir a los ofendidos en el ejercicio de sus derechos:

- *Gastos y costas.* Constituyen los pagos que se originen por los daños que se hayan causado tanto a la víctima como a los ofendidos, que en este caso consisten en la justa indemnización por la muerte del perro propiedad de [agraviado].
- *Medidas de satisfacción y garantía de no repetición.* Acciones que efectúa el Estado para modificar prácticas administrativas o aplicar mecanismos de protección inadecuados.
- *Medidas preventivas.* Medidas tomadas como respuesta a un incidente, para prevenir, minimizar o mitigar pérdidas o daños a los gobernados, en este caso, no se le practicó el estudio al animal para verificar si padecía o no la rabia, sino que Sergio Puga Magaña procedió al sacrificio de forma unilateral y violando las leyes. Es decir, la decisión de sacrificar al animal debió haberla tomado sólo después de haberlo sometido en vida a un estudio que efectivamente demostrara dicho padecimiento.
- *Determinación y reconocimiento de responsabilidad.* El objetivo es que exista la aceptación del Estado de la falta que hayan cometido sus autoridades o servidores públicos. Es una medida significativa de satisfacción para las víctimas por los daños morales sufridos.

Para que un Estado que se precia de ser democrático como el nuestro cumpla con el fin de proporcionar debidamente los servicios públicos y atender al bien común de los ciudadanos, es preciso que sus autoridades, además de rendir cuentas por los actos realizados en representación del pueblo, acepten su responsabilidad por las acciones y omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones y reparen los daños y perjuicios ocasionados por los agentes a su cargo.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución de Jalisco; 7º, fracciones I y XXV; 28, fracción III, 66, 68, 73, 75, 76, 77, 78 y 79 de la Ley de la CEDHJ; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior, esta Comisión emite las siguientes:

IV. CONCLUSIONES

Sergio Puga Magaña, entonces director del Centro de Salud de Villa Guerrero, dependiente de la Secretaría de Salud Jalisco, región sanitaria I, Norte, Colotlán, violó el derecho humano a la legalidad de [agraviado], por lo que esta Comisión dicta las siguientes:

Recomendaciones:

Al secretario de Salud Jalisco

Primera. Ofrezca una disculpa por escrito a la parte quejosa e instruya lo necesario para que se reparen los daños y perjuicios derivados de la afectación a su esfera jurídica, debiendo pagarle de forma directa el equivalente al costo de su mascota bajo los criterios de objetividad, proporcionalidad y certeza. Lo anterior como un acto de reconocimiento, atención y verdadera preocupación por la violación al derecho humano implicado.

Segunda. Aperciba al médico Sergio Puga Magaña, adscrito al Centro de Salud de Villa Guerrero, dependiente de la Secretaría de Salud Jalisco, región sanitaria I, Norte, Colotlán, para que cumpla las normas aplicables a todos los actos que desempeñe con motivo de su encargo público.

Tercera. Ordene que se agregue copia de la presente resolución al expediente administrativo del servidor público involucrado, aun cuando ya no tenga ese carácter; ello, como antecedente de que violó derechos humanos en los términos de esta Recomendación.

Cuarta. Elabore un Reglamento tipo, a efecto de que sea propuesto a todos los ayuntamientos del Estado, en el cual se incluyan por lo menos los siguientes puntos:

- Tendrá por objeto asegurar el cuidado y protección de los animales, que se encuentren de forma permanente o transitoria dentro de los límites del municipio, respetando los usos y costumbres de las zonas rurales.
- Prohibirá el sacrificio de animales empleando métodos diversos a los establecidos en las normas oficiales mexicanas.
- Establecerá que toda persona puede denunciar ante el municipio todo hecho, acto u omisión que contravenga a las disposiciones de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Jalisco.

- El sacrificio de animales solo se podrá realizar con anuencia de sus propietarios o poseedores cuando signifiquen un peligro comprobado para la salud pública, o en razón del sufrimiento que el cause un accidente, enfermedad o incapacidad física.
- Cualquier método de sacrificio deberá realizarse por personal capacitado y bajo la supervisión del médico veterinario responsable del establecimiento.
- Toda persona que prive de la vida a un animal sin causa justificada será responsable, ante el propietario o posesionario, de los daños y perjuicios que con ello origine, en los términos de la legislación aplicable.
- Contendrá un formato de recepción de reporte de mordeduras en el cual se detallen las circunstancias de tiempo modo y lugar.
- Canalizar los conflictos que se susciten entre vecinos por algún asunto relacionado con los animales al área correspondiente del municipio.
- Establecerá las obligaciones básicas para la tenencia responsable de animales.
- Establecerá los lineamientos para el funcionamiento de un centro antirrábico a nivel municipal.

Recomendaciones generales

Primera. Instruya al personal a su cargo para que, en casos donde se presenten ataques de perros o mascotas en contra de personas, se aplique invariablemente con lo que establece la Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Rabia.

Segunda. Realice una campaña de difusión de los derechos y obligaciones que implica la adquisición y posesión de mascotas, animales domésticos y de granja, con especial énfasis en los cuidados que se debe tener para evitar ataques a personas, lo anterior bajo un enfoque de prevención, cuidado y protección, conforme a la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Jalisco y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Aunque no fueron involucradas en la presente queja como autoridades presuntas responsables, de conformidad con las atribuciones y facultades que la ley les confiere y les permiten coadyuvar en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas para mitigar los daños ocasionados, se les hacen las siguientes peticiones

A los integrantes del Ayuntamiento de Villa Guerrero

Única. Elaboren, aprueben, publiquen y difundan un reglamento o manual de procedimientos para la salud pública en el manejo, sanidad y protección de animales domésticos y de granja, lo anterior con el propósito de que el principio de seguridad jurídica esté plenamente establecido con relación a los derechos y obligaciones que implica para los particulares, en dicho documento se deberán contemplar al menos los siguientes puntos:

- Tendrá por objeto asegurar el cuidado y protección de los animales, que se encuentren de forma permanente o transitoria dentro de los límites del municipio, respetando los usos y costumbres de las zonas rurales.
- Prohibirá el sacrificio de animales empleando métodos diversos a los establecidos en las normas oficiales mexicanas.
- Establecerá que toda persona puede denunciar ante el municipio todo hecho, acto u omisión que contravenga a las disposiciones de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Jalisco.
- El sacrificio de animales solo se podrá realizar con anuencia de sus propietarios o poseedores cuando signifiquen un peligro comprobado para la salud pública, o en razón del sufrimiento que el cause un accidente, enfermedad o incapacidad física.
- Cualquier método de sacrificio deberá realizarse por personal capacitado y bajo la supervisión del médico veterinario responsable del establecimiento.
- Toda persona que prive de la vida a un animal sin causa justificada será responsable, ante el propietario o posesionario, de los daños y perjuicios que con ello origine, en los términos de la legislación aplicable.
- Contendrá un formato de recepción de reporte de mordeduras en el cual se detallen las circunstancias de tiempo modo y lugar.
- Canalizar los conflictos que se susciten entre vecinos por algún asunto relacionado con los animales al área correspondiente del municipio.
- Establecerá las obligaciones básicas para la tenencia responsable de animales.
- Establecerá los lineamientos para el funcionamiento de un centro antirrábico a nivel municipal.

Las anteriores recomendaciones son públicas, y serán difundidas de inmediato por los medios de comunicación, de acuerdo con los artículos 76 y 79 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 120 de su Reglamento Interior.

Con fundamento en los artículos 72, 76, 77 y 78 de la ley de esta institución, se informa a la autoridad a la que se dirige la presente Recomendación que tiene diez días hábiles, contados a partir de la notificación correspondiente, para que informe a este organismo si fue aceptada o no. En caso afirmativo, esta Comisión únicamente quedará en espera de las constancias que acrediten su cumplimiento, las cuales deberán presentarse dentro de los siguientes quince días hábiles a la fecha de aceptación.

Maestro Felipe de Jesús Álvarez Cibrián
Presidente

Ésta es la última página correspondiente a la Recomendación 21/2009, la cual consta de 30 fojas.