

Recomendación 03/2011
Queja 8969/2009/II
Asunto: violación del derecho a la
Legalidad y a la seguridad jurídica

Guadalajara, Jalisco, 20 de enero de 2011

Licenciado Tomás Coronado Olmos
Procurador general de Justicia del Estado

Síntesis

Dos quejosos fueron víctimas de un accidente automovilístico y por tal motivo se inició la indagatoria [...], que se radicó en la agencia 22/C Sumaria de Hechos de Sangre de la División de Averiguaciones Previas y Coordinación Metropolitana de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), donde su titular, con motivo del retraso con que consignó dicha averiguación, propició que la jueza quinta de lo Criminal del Primer Partido Judicial del Estado decretara la prescripción de la acción penal y la relativa a la reparación del daño moral y material que sufrieron ambos agraviados. Con lo anterior, a los inconformes se les negó el derecho a una impartición pronta, completa, imparcial y expedita de justicia, y la relativa a la reparación del daño.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 2º, 3º, 4º y 7º, fracciones I, y XXV, 72, 73, 75 y demás relativos de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 109, 119 y 120 de su Reglamento Interior de Trabajo, es competente para conocer del presente caso por la presunta violación de los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, por lo que investigó y estudió la queja que presentaron el [agraviado 1] y la [agraviada 2] en contra del licenciado Alfonso Carbajal Aguirre, fiscal adscrito a la agencia del Ministerio Público 22/C Sumaria de Hechos de Sangre de la División de Averiguaciones Previas y Coordinación Metropolitana de la PGJE.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 17 de noviembre de 2009 comparecieron ante esta CEDHJ el

[agraviado 1] y la [agraviada 2] a presentar queja en su favor, reclamando que el 27 de junio de 2008 un automóvil se impactó contra el suyo, provocándoles severas lesiones. Una vez que fueron trasladados a la Cruz Verde Doctor Ernesto Arias González, el Ministerio Público adscrito a ese puesto de socorros, levantó el acta ministerial [...], en la cual se limitó a narrar los hechos. Posteriormente la investigación fue turnada a la agencia 22/C Sumaria de Hechos de Sangre, donde el fiscal involucrado integró la averiguación previa [...] y después de reiteradas peticiones de los aquí agraviados la consignó a un juez penal de manera tardía, pues ya había prescrito la acción penal.

2. El 19 de noviembre de 2009 se admitió la queja y se requirió al agente del Ministerio Público involucrado para que rindiera su informe de ley respecto a los hechos reclamados, y para que remitiera copia certificada de todo lo actuado en la indagatoria.

3. El 15 de diciembre de 2009 se recibió el oficio 2443/2009, signado por el fiscal involucrado, al cual agregó copia certificada de la averiguación previa [...] y rindió su informe de ley. En él asentó que nunca actuó con dolo y aclaró que dentro de esa indagatoria agotó todas las investigaciones y medios de prueba, entre las que destacó que en la fe ministerial del día del accidente, el aquí quejoso en ningún momento declaró que la persona que se encontró en el lugar y que fue presentada por una unidad de la Policía de Tlaquepaque, Jalisco, era el conductor del automóvil que provocó el citado accidente. A su vez, dicha persona no reconoció ser el conductor, pues declaró que iba como acompañante, ya que otro individuo del que solo supo referir su nombre, era quien conducía el vehículo que impactó al automóvil en el que iban los quejosos. Asimismo, cuando el aquí inconforme compareció ante la agencia ministerial a la que se encontraba adscrito, no realizó señalamiento alguno sobre que la persona que se encontró en el lugar del accidente era la que conducía el automóvil que los impactó. De igual manera, el resultado de la investigación que realizó la Policía Investigadora del Estado (PIE) arrojó que no hubo testigos en el lugar de los hechos, y en el oficio de área 066 se refirió que existía el reporte de un accidente vial en el que se mencionaba que del automotor que causó el accidente habían salido dos personas. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2008, comparecieron ante él los aquí inconformes, quienes identificaron por medio de una fotografía a la persona que se encontró en el lugar del accidente como quien iba conduciendo el vehículo mencionado. Incluso el aquí agraviado dijo que era la persona que presentó la unidad policial de Tlaquepaque como el conductor. Sin embargo, en dichas actas no mencionaron cómo se dieron cuenta de que éste era el conductor, cuestión por la que no quedaba clara una probable responsabilidad al no

existir testigos y sólo obraba el señalamiento antes indicado, y no obstante que existía un dictamen de causalidad vial del Instituto Jalisciense de Ciencias, Forenses (IJCF), donde se concluyó que el conductor del automóvil que provocó el accidente fue el que dio alcance al que ocupaban los aquí inconformes. Era de suma importancia saber quién era el conductor, por lo que se solicitó la comparecencia de los policías de Tlaquepaque que presentaron a quien hallaron en el lugar de los hechos, según el acta de accidente vial que asentó un agente de vialidad, pero al recibir el oficio de Seguridad Pública de Tlaquepaque se mencionó que el número de la unidad plasmado por el agente vial en su acta no coincidía con el que realmente participó en ese evento. Por ello no se pudo citar a declarar a dichos elementos para el esclarecimiento de los hechos. Finalmente resultó que en el historial del vehículo se logró esclarecer que el dueño del auto que provocó el accidente era la persona que ahí se encontró, y dada la insistencia de los aquí inconformes, la averiguación previa fue consignada al Juzgado.

Asimismo, el fiscal manifestó en su informe que respecto a la prescripción de la acción penal que decretó una jueza, no existía tal, pues desde el inicio de la averiguación previa no se sabía quién era el conductor que ocasionó el accidente, y no fue hasta el 10 de diciembre de 2008 cuando los aquí inconformes señalaron a la persona que se encontró en el lugar del accidente como el conductor del vehículo involucrado. Por lo tanto, a partir de ese día se comenzó a tomar en cuenta el término para la prescripción.

4. El 28 de diciembre de 2009 se abrió el periodo probatorio para los quejosos y para el servidor público involucrado.

5. En escrito presentado ante este organismo el 8 de enero de 2010, el agente del Ministerio Público involucrado ofreció como prueba la documental pública consistente en su informe y en la totalidad de las actuaciones que integran la averiguación previa [...] y tres testimoniales, que fueron admitidas el 13 de enero de 2010.

6. Los días 27 de enero y 29 de junio de 2010 se solicitó copia certificada de la resolución dictada en la causa penal [...], integrada a favor de los quejosos en el Juzgado Quinto de lo Criminal del Estado.

7. El 2 de agosto de 2010 se recibió el oficio 4977/2010 signado por la jueza quinta de lo Criminal del estado, mediante el cual remitió copia certificada de las actuaciones que integran el proceso penal [...], iniciado con motivo de la consignación de la averiguación previa [...].

II. EVIDENCIAS

1. Obran en actuaciones las constancias que integran la averiguación previa [...], materia de la presente queja, a las que esta CEDHJ les concede pleno valor probatorio por haberse desahogado conforme a derecho por parte de una autoridad en el ejercicio de sus funciones. Por su relación con los hechos investigados en la presente queja, destacan las siguientes evidencias y actuaciones ministeriales:

a) Acta ministerial [...], del 27 de junio de 2008, en la que el agente del Ministerio Público adscrito a la Cruz Verde Doctor Ernesto Arias González dio fe del accidente vial en el que resultaron lesionados los aquí quejosos.

b) Fe ministerial de lesiones del 27 de junio de 2008, en la que se hizo constar que el aquí agraviado presentó una herida de aproximadamente tres centímetros de longitud y deformación en pierna derecha; excoriaciones en la frente y además refirió dolor. Por su parte, la agraviada presentó diversas excoriaciones en brazos y piernas; una herida en la cabeza de aproximadamente tres centímetros y se encontraba inconsciente.

c) Declaración ministerial del 27 de junio de 2008, en la que un hombre que se encontraba en el vehículo que se impactó contra la camioneta de los agraviados manifestó que él no era quien conducía dicho automóvil.

d) Acta de accidente vial 0363437, del 27 de junio de 2008, elaborada por un agente de vialidad, en la que asentó que en el lugar del accidente se encontraron las unidades de la policía de Tlaquepaque TP 201-20, TP205-21 y TP109. Según dicho documento, fue esta última la que llevó al lugar a una persona que era el conductor. Sin embargo, líneas adelante se refiere que el conductor a que hacía referencia esa unidad resultó ser acompañante.

e) Partes médicos 24848 y 24923, del 28 de junio de 2008, elaborados por un doctor del IJCF. El primero corresponde a la aquí agraviada, quien presentó signos y síntomas de traumatismo craneoencefálico y fracturas del húmero izquierdo, lesiones causadas por mecanismo contuso, las cuales tardaban más de quince días en sanar y ponían en peligro su vida. El segundo, al agraviado, quien presentó signos y síntomas de traumatismo craneoencefálico y fractura expuesta de fémur en su tercio distal, lesiones que tardaban más de quince días en sanar y ponían en peligro su vida.

f) El 1 de julio de 2008 se ordenó girar oficios al coordinador de la PIE y al director del Centro Integral de Comunicaciones (Ceinco), con el fin de

recabar más información respecto a los hechos.

g) El 2 de julio de 2008 se recibió el oficio 67454/08/12CE/01HT del IJCF, mediante el que se remite dictamen pericial de causalidad vial y valoración de daños, en los que se concluyó que el vehículo que se impactó contra la camioneta en la que viajaban los aquí inconformes había sido el causante directo del accidente vial y que el costo de los daños ocasionados en la citada camioneta era de 17, 000 pesos.

h) Constancia de 24 de julio de 2008, donde se asentó que por vía telefónica había sido proporcionado el nombre y domicilio de la persona a la que, según los registros, correspondían los datos del automóvil que produjo el accidente vial.

i) El 2 de agosto de 2008 se ordenó girar oficio al coordinador de la PIE para que girara instrucciones al personal a su cargo a fin de presentar a quien resultó ser el propietario del vehículo que ocasionó el accidente vial.

j) Declaración ministerial del 21 de agosto de 2008, en la que el aquí inconforme manifestó que era su deseo entablar querrela en contra de quien resultara responsable por las lesiones que sufrió y los daños de su automotor, ocasionados en el accidente vial.

k) Oficio D.G. 10-01/9454/2008, del 29 de agosto de 2008, suscrito por el director general del CEINCO, al que anexó los reportes 080627-4411, 080627-4412 y 080627-4418, relativos al accidente en que tres personas lo reportaron. Uno de ellos refirió que en el Chevy viajaban cuatro personas, de las cuales sólo salieron dos y dos estaban inconscientes. Las que salieron informaron que desconocían la cantidad de personas involucradas en el accidente.

l) Declaración ministerial del 4 de septiembre de 2008, en la que la aquí inconforme manifestó realizar formal querrela en contra de quien resultara responsable de las lesiones que sufrió por el accidente vial, y señaló como tal al conductor o propietario del vehículo causante del impacto.

m) El 5 de septiembre de 2008 se ordenó girar el oficio 1986/2008 a la PIE para que llevaran a cabo la inmediata presentación de la persona que se encontró en el lugar del accidente.

n) Acta de avocamiento del 23 de octubre de 2008, en la que el agente del Ministerio Público aquí involucrado tomó conocimiento de la averiguación

previa.

o) Declaración del 6 de noviembre de 2008, en la que el inculpado fue informado de su cambio de situación jurídica y se abstuvo de declarar con relación al accidente en el que participó.

p) El 3 de diciembre de 2008 se solicitó al director de Seguridad Pública de Tlaquepaque que notificara a los policías a cargo de la unidad TP-109 que laboraron el 27 de junio de 2008 y que se encontraban en el lugar del accidente vial, que rindieran su declaración.

q) Declaraciones del 10 de diciembre de 2008, en las que los aquí agraviados señalaron que el causante del accidente vial fue quien se encontró en el lugar y que inicialmente declaró que sólo era acompañante del conductor que había provocado el accidente.

r) El de 7 de enero de 2009 se recibió el oficio 4079/2008, suscrito por el director de Seguridad Pública de Tlaquepaque, en el que informó sobre la imposibilidad de notificar a los elementos de seguridad que tenían a cargo la unidad TP-109 el 27 de junio de 2008, ya que ese día dicha unidad no laboró. Al respecto adjuntó a su oficio copia del rol de servicios del 27 de junio de 2007.

s) Determinación del 12 de mayo de 2009, en la que el agente del Ministerio Público aquí involucrado, en el apartado II correspondiente a la probable responsabilidad, tomó como base para consignar la averiguación previa al Juzgado Penal las siguientes probanzas: fe ministerial del lugar de los hechos del 27 de junio de 2008; el señalamiento realizado el 10 de diciembre de 2008 por parte de los aquí quejosos en contra del conductor que ocasionó el accidente vial; el acta de accidente vial 0363437, del 27 de junio de 2008; y el oficio 67454/08/12CE/01HT, del 28 de junio de 2008, mismas que ya fueron descritas.

2. En acta circunstanciada del 27 de enero de 2010 se recabó la declaración de dos testigos ofrecidos por el funcionario público involucrado, quienes en términos coincidentes manifestaron que laboraban en la agencia del Ministerio Público de la que el fiscal involucrado era el titular, por lo que conocían del presente asunto en el que los ahora quejosos eran los ofendidos. Refirieron que varias veces éstos habían acudido para insistir ante el representante social que consignara la averiguación previa, y éste les informaba que no había elementos suficientes para que dicha indagatoria prosperara ante el juez penal, pero que debido a la insistencia de los aquí

quejosos fue consignada. En cuanto a la prescripción de la acción penal, uno de los testigos dijo que el término comienza a correr desde que se tiene conocimiento del presunto responsable, lo cual fue después de ocurridos los hechos, por lo que el juez penal resolvió bajo su propio criterio, asegurando además de manera categórica que transcurridos cuatro o cinco meses de que se investigara quien fue el responsable, los denunciantes (aquí quejosos), señalaron como acusado a la persona que había declarado ser su acompañante, y fue desde ese tiempo en que insistían en que se consignara la indagatoria.

3. Se recabó copia certificada de las actuaciones que integran el proceso penal [...], integrado en el Juzgado Quinto de lo Criminal del Estado, a las cuales esta Comisión les concede pleno valor probatorio por haberlas desahogado conforme a derecho una autoridad en el ejercicio de sus funciones, de las que, por su relación con los hechos investigados en la presente queja, destacan las siguientes evidencias y actuaciones judiciales:

a) El 4 de junio de 2009 se recibió el oficio 993/2009, por el cual el Ministerio Público consignó la averiguación previa y solicitó que se dictara orden de aprehensión en contra del inculcado.

b) Resolución del 16 de junio de 2009, en la que se declaró prescrita la acción penal a favor del inculcado por los delitos de lesiones y daños en las cosas a título de culpa cometidos en contra de los aquí quejosos.

c) El 9 de julio de 2009 se remitieron las actuaciones del expediente 241/2009 al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en virtud del recurso de apelación hecho valer por el agente del Ministerio Público adscrito al juzgado en contra de la resolución citada.

d) Acuerdo del 31 de agosto de 2009, en el que un magistrado de la Sexta Sala del Supremo Tribunal del Estado declaró inadmisibile el recurso de apelación hecho valer por el Ministerio Público.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACION

Análisis de pruebas y observaciones

Con base en el análisis de los hechos, actuaciones y evidencias que obran en el expediente de queja y en las investigaciones practicadas por personal de esta CEDHJ, se concluye que el fiscal encargado de integrar la averiguación previa materia de la presente Recomendación fue omiso en desahogar

oportunamente las diligencias para acreditar la probable responsabilidad del inculpado en los hechos denunciados. Con esta dilación provocó que prescribiera el derecho de los agraviados para que se ejerciera tanto la acción penal como la consecuente reparación del daño ocasionado. Con ello se violaron sus derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica.

Lo anterior es así, debido a que si bien es verdad que al inicio de la indagatoria pudo no estar claro quién era el conductor del automóvil que provocó el accidente, también lo es que tal hecho no era motivo para no ejercer la acción penal antes de que esta prescribiera, pues en las actuaciones que integran la averiguación previa [...] se advierte que el 6 de noviembre de 2008 el inculpado fue presentado ante el fiscal involucrado, al que se le informó el cambio de su situación jurídica debido a las inconsistencias que se encontraron en la declaración ministerial que rindió el día del accidente (inciso o del punto 1 de evidencias), lo cual hace evidente que ya tenía la presunción de que dicha persona era la responsable de los citados daños. Aunado a ello, el 10 de diciembre de 2008 los agraviados ampliaron sus declaraciones y en ellas señalaron al inculpado como el conductor del automóvil que causó el accidente (inciso q del punto de evidencias) y aun así, no fue hasta el 12 de mayo de 2009 cuando el representante social determinó la indagatoria, tomando como base para su consignación, además del señalamiento de los agraviados, la fe ministerial del lugar de los hechos, el acta de accidente vial 0363437, y el oficio 67454/08/12CE/01HT (incisos a, e, h y q, del punto 1 de evidencias), todas ellas recabadas antes de que transcurriera el término de la prescripción de la acción penal.

Ahora bien, el fiscal involucrado manifestó en su informe de ley que no fue posible consignar la averiguación previa, en virtud de que no existía certeza de quién había sido el conductor del vehículo que ocasionó el incidente vial, por lo cual solicitó la comparecencia de los policías de Tlaquepaque que tuvieron conocimiento del hecho, según el acta que elaboró un elemento vial del día del suceso, pero al recibir el oficio de la Dirección de Seguridad Pública de ese municipio se dijo que la unidad mencionada por el elemento vial no había participado en ese evento, por lo que no se logró la comparecencia de dichas personas. Sin embargo, en las actuaciones de la indagatoria se advierte que la respuesta que dio el director de Seguridad Pública de Tlaquepaque se consideró a partir del rol de servicios que se adjuntó, cuya fecha es el 27 de junio de 2007, y no así del 27 de junio de 2008, que fue el día en que sucedieron los hechos que motivaron la averiguación previa, sin que el agente del Ministerio Público insistiera sobre la comparecencia de dichos policías.

Cabe precisar que los artículos 81 y 82, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Jalisco, aplicable en la fecha en que se cometieron los delitos denunciados por los aquí agraviados, disponían:

Art. 81. Los términos para la prescripción de la acción penal serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió el delito...

Art. 82. La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la sanción privativa de la libertad que corresponda al delito, aumentada en una cuarta parte más de ese término...

Para el caso de los delitos culposos que se cometan con motivo del tráfico de vehículos, la acción penal prescribirá en un plazo de seis meses; esta regla se aplicará exclusivamente para los conductores involucrados en el incidente, que permanezcan en el lugar de los hechos hasta que el Ministerio Público, tenga conocimiento de los mismos y les tome las declaraciones correspondientes.

De lo anterior se advierte que los delitos denunciados por los agraviados se cometieron el 27 de junio de 2008, y en actuaciones de la indagatoria resultó como probable responsable de dichos delitos la persona que se encontró en el lugar del accidente vial, pero la averiguación previa fue recibida por el juez penal el 4 de junio de 2009, entonces se deduce que el término para ejercer la acción penal prescribió el 27 de diciembre de 2008. Por ello esta CEDHJ concluye que el fiscal Alonso Carbajal Aguirre fue omiso en consignar la citada indagatoria antes de que prescribiera el derecho de ejercer acción penal y de reparación del daño, con lo que violó en perjuicio de los agraviados sus derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

DERECHO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

Este derecho, considerado en 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 procuración de justicia se apeguen al orden jurídico, a fin de no perjudicar a los ciudadanos. Este bien jurídico, que tiene que ser preservado por el Estado, debe entenderse como el disfrute permanente 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.

El derecho a la legalidad compromete todos los actos de la administración pública con lo establecido en el orden jurídico, a 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, la legalidad implica un derecho subjetivo consistente en la satisfacción de la expectativa que mantiene el ciudadano de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio para él. En contrapartida, para la autoridad impone la obligación de impedir comportamientos que atenten contra este bien jurídico, sean éstos conductas de acción u omisión, y prohibir su ejercicio. Este derecho se encuentra consagrado en los artículos 14, 16, 20 apartado B fracción IV, y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

Art. 14, ... 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...

Art. 16. Nadie podrá 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...

Art. 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido tendrá las siguientes garantías:

[...]

B.- De la víctima o del ofendido:

[...]

IV.- Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgado no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

Art. 21. [...] La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...

Otros ordenamientos vulnerados por el fiscal involucrado son: los artículos 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en vigor desde el 18 de julio de 1978, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, que disponen:

Art. 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Art. 25. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Los artículos 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en vigor el 23 de marzo de 1976, que prevén:

Art. 14. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal ...

26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación a igual protección de la ley.

Estos últimos son instrumentos de derecho internacional que deben ser respetados como ley suprema en México, y por ende, en Jalisco, puesto que son de orden público y de observancia obligatoria, conforme al artículo 133 de la Constitución federal y 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que han sido firmados por nuestro país y ratificados por el Senado de la República:

Art. 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 la Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Art. 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 [...] y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

Con su actuar, el servidor involucrado también transgredió lo dispuesto en los siguientes ordenamientos: los artículos 1°, 3° y 7° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que disponen:

Art. 1°. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho.

Art. 3°. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Art. 6°. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Art. 7°. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

Art. 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...

Los artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 2 de mayo de 1948, que prevén:

Art. II. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración [...]

Art. XVII. Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Art. XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrado constitucionalmente.

Estos últimos son instrumentos internacionales de orden declarativo que, por consecuencia, son fuentes del derecho y que deben respetarse en nuestro país como criterios éticos universales, además de que han sido adoptados por las asambleas generales de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, de las que México forma parte.

Cabe aclarar que los preceptos contenidos en todos los instrumentos de derecho internacional antes descritos ratifican lo dispuesto en nuestra Carta

Magna en sus artículos 14, 16, 20 y 21, en cuanto al reconocimiento por parte del Estado del derecho de las personas al disfrute de la legalidad y la seguridad jurídica, con una eficiente y oportuna procuración de justicia. Los instrumentos internacionales de derechos humanos invocados en esta resolución contienen criterios éticos de la función pública universalmente aceptados. Además, en el caso de los suscritos, aprobados, ratificados y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* así citados, tienen plena vigencia en México en función del artículo 133 constitucional, con jerarquía superior respecto de las leyes federales y locales, según lo dispone el criterio jurisprudencial siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICA 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 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 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 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. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior confortación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P.LXXVII/99, página: 46, Materia: Constitucional;

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.

Otras disposiciones legales transgredidas por el fiscal involucrado, son los artículos 81 y 82 del actual Código Penal para el Estado de Jalisco, que disponen:

Art. 81. Los términos para la prescripción de la acción penal serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió el delito...

Art. 82. La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la sanción privativa de la libertad que corresponda al delito, aumentada en una cuarta parte más de ése término...

Para el caso de los delitos culposos que se cometan con motivo del tráfico de vehículos, la acción penal prescribirá en un plazo de seis meses; esta

regla se aplicará exclusivamente para los conductores involucrados en el incidente, que permanezcan en el lugar de los hechos hasta que el Ministerio Público, tenga conocimiento de los mismos y les tome las declaraciones correspondientes.

También violó en agravio de los quejosos los artículos 2º, fracciones I y II; 3º, fracciones I, II y III; 4º, fracciones I, IV, V; 8 fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado, que prevén:

Art. 2. El Ministerio Público en el Estado, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Estado, al cual le corresponden 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 y los federales autorizados por las leyes de conformidad con el artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Velar por la legalidad y por el respeto de 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;

Art. 3. Las atribuciones que tiene el Ministerio Público respecto de la averiguación previa, comprenden:

I. Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

II. Investigar los delitos del orden común;

III. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

Art. 4. Las atribuciones del Ministerio Público respecto de la consignación y durante el proceso, comprenden:

I. Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querella, estén acreditados el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes hubieran intervenido, así como solicitar las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación en su caso;

[...]

IV. Solicita el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

V. Aportar las pruebas pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito de que se trate, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios para la fijación del monto de su reparación. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

Art. 8. Las atribuciones en materia de atención a las víctimas o los ofendidos por el delito, comprenden:

I. Proporcionar orientación y asesoría legal, así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;

II. Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios;

Art. 44. En el ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.

Por todo lo anterior, se concluye que el fiscal involucrado incurrió en las responsabilidades administrativas previstas en el artículo 61, fracciones I, V y XVII de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, que disponen:

Art. 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;

[...]

V. Observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con quien tenga relación con motivo de sus funciones;

[...]

XVII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público.

REPARACIÓN DEL DAÑO

Esta CEDHJ ha sostenido reiteradamente que la reparación del daño a las víctimas de una violación de derechos humanos es un elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad y para enfrentar la impunidad; es, también, un medio de reparar simbólicamente una injusticia y un acto de reconocimiento del derecho de las víctimas y de las personas. La solicitud de reparación del daño se justifica en la certeza de que los dos agraviados fueron víctimas de actividades administrativas irregulares atribuibles al Estado, porque fueron cometidas por un fiscal de la PGJE en el ejercicio de sus funciones.

Un mecanismo reconocido en el derecho internacional para enfrentar la impunidad en la violación de los derechos humanos es la justa reparación. La aplicación del derecho internacional es obligatoria cuando son ratificados por México, de conformidad con los ya citados artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, además de que esta facultad de reclamación de daños y perjuicios fue otorgada a esta CEDHJ en el artículo 73 de la ley que la rige, y que refiere:

Art. 73. Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, el visitador general deberá elaborar un proyecto de resolución, en el cual se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados.

El proyecto de recomendación [...] deberá señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

De las actuaciones que obran agregadas a la queja se advierte que resulta inconcebible la conducta omisa, negligente e imprudente del fiscal involucrado, que faltó a su deber de proporcionar una procuración de justicia rápida, oportuna y eficaz al dilatar la integración de la averiguación previa en la que los aquí quejosos resultaron ser víctima de delitos por daño físico y patrimonial. Tal retraso provocó la prescripción del derecho de ejercer la acción penal correspondiente y relativa a la reparación de los daños ocasionados a los agraviados, con lo cual se vulneraron en las garantías que establecen los artículos 20, apartado B, fracción IV, y 21 constitucionales, al mismo tiempo que se violaron los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica de los aquí agraviados

Al respecto, los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, refieren en cuanto a la competencia y funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Artículo 62.3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia

[...]

Artículo 63.1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano autorizado por la propia Convención para interpretar sus artículos. Por ello su opinión es una referencia importante para México y, por ende, para Jalisco en casos análogos al analizado, en los que la Corte haya sentado precedentes.

En uso de sus facultades, la Corte ha asentado los siguientes criterios:

Respecto de la obligación de reparar el daño, resulta conveniente invocar el punto 25 de la obra denominada Repertorio de Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tomo II, Centro de Derechos Humanos y Derechos Humanitarios, Washington College of Law, American University, Washington, 1998, pp. 729 y 731, que a la letra dice: Es un principio de Derecho Internacional, que la jurisprudencia ha considerado “incluso una concepción general de derecho”, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo....

En su punto 44 se asienta:

La obligación contenida en el artículo 63.1 de la Convención es de derecho internacional y éste rige todos sus aspectos como, por ejemplo, su extensión, sus modalidades, sus beneficiarios, etc. Por ello, la presente sentencia impondrá obligaciones de derecho internacional que no pueden

ser modificadas ni suspendidas en su cumplimiento por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su derecho interno...

El punto 49 establece sobre los actos humanos:

El Derecho se ha ocupado de tiempo atrás del tema de cómo se presentan los actos humanos en la realidad, de sus efectos y de la responsabilidad que originan [...] La solución que da el Derecho en esta materia consiste en exigir del responsable la reparación de los efectos inmediatos de los actos ilícitos, pero solo en la medida jurídicamente tutelada. Por otra parte, en cuanto a las diversas formas y modalidades de reparación, la regla de la *restitutio in integrum* se refiere a un modo como puede ser reparado el efecto de un acto ilícito internacional, pero no es la única forma como debe ser reparado, porque puede haber casos en que aquélla no sea posible, suficiente o adecuada. De esta manera, a juicio de la Corte, debe ser interpretado el artículo 63.1 de la Convención Americana.

La restitución plena del derecho violado (*restitutio in integrum*) es abordada en el punto 26:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución, lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extra patrimoniales incluyendo el daño moral.

El punto 27 establece:

La indemnización que se debe a las víctimas o a sus familiares en los términos del artículo 63.1 de la Convención, debe estar orientada a procurar la *restitutio in integrum* de los daños causados por el hecho violatorio de los derechos humanos. El desiderátum es la restitución total de la situación lesionada, lo cual, lamentablemente, es a menudo imposible, dada la naturaleza irreversible de los perjuicios ocasionados, tal como ocurre en el caso presente. En esos supuestos, es procedente acordar el pago de una “justa indemnización” en términos lo suficientemente amplios para compensar, en la medida de lo posible, la pérdida sufrida.

En cuanto a los elementos constitutivos de la indemnización, el punto 38 refiere: “38. La expresión “justa indemnización” que utiliza el artículo 63.1 de

la Convención, por referirse a una parte de la reparación y dirigirse a la “parte lesionada”, es compensatoria y no sancionatoria”.

El deber de sancionar a los responsables es tema del punto 61: “Respecto a la continuación del proceso para la investigación de los hechos y la sanción de las personas responsables de una violación de derechos humanos es una obligación del Estado, que debe ser cumplida seriamente y no como una mera formalidad”.

La reparación de las consecuencias de la medida o situaciones que ha configurado la vulneración de derechos se expone en los puntos 5 y 10 del mismo Repertorio de Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que a la letra dicen:

5. Difícilmente se podría negar que a veces la propia reparación de violaciones comprobadas de derechos humanos en casos concretos pueda requerir cambios en las leyes nacionales y en las prácticas administrativas. La aplicación de los tratados de derechos humanos además de solucionar casos individuales ha acarreado dichos cambios, trascendiendo de ese modo las circunstancias particulares de los casos concretos [...] La eficacia de los tratados de derechos humanos se mide, en gran parte, por su impacto en el derecho interno de los Estados Partes. No se puede legítimamente esperar que un tratado de derechos humanos se “adapte” a las condiciones prevalecientes al interior de cada país, por cuanto debe, contrario sensu, tener el efecto de perfeccionar las condiciones de ejercicio de los derechos por él protegidos en el ámbito del derecho interno de los Estados Partes.

10. Como estas normas convencionales vinculan los Estados Parte y no solamente sus Gobiernos, también los Poderes Legislativo y Judicial, además del Ejecutivo, están obligados a tomar las providencias necesarias para dar eficacia a la Convención Americana en el plano del derecho interno. El incumplimiento de las obligaciones convencionales, como se sabe, compromete la responsabilidad internacional del Estado, por actos u omisiones, sea del Poder Ejecutivo, sea del Legislativo, sea del Judicial. En suma, las obligaciones internacionales de protección, que en su amplio alcance vinculan conjuntamente todos los poderes del Estado, comprenden las que se dirigen a cada uno de los derechos protegidos, así como las obligaciones generales adicionales de respetar y garantizar esos últimos, y de adecuar el derecho interno a las normas convencionales de protección, tomadas conjuntamente...

Los criterios de interpretación de la Corte son el resultado del análisis exhaustivo que especialistas en derechos humanos han hecho de casos similares ocurridos en este continente. Si bien es cierto que en México serían aplicables los criterios pronunciados después de la aceptación de la competencia contenciosa, en cada caso resuelto por la Corte con posterioridad se actualiza la interpretación que ésta hace de la Convención y con ello también se crea la obligación para nuestro país de acatarla; de ahí que México debe aplicar esos criterios en su ámbito interno.

Como ejemplo del criterio de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede citar el fallo del 20 de enero de 1999, caso Suárez Rosero, reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos), en cumplimiento de la sentencia emitida el 12 de noviembre de 1997, en la cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió ante la Corte este asunto con el fin de que decidiera si hubo violación en perjuicio del señor Rafael Iván Suárez Rosero por parte del gobierno de Ecuador:

Obligación de reparar:

40. En materia de reparaciones es aplicable el artículo 63.1 de la Convención Americana, el cual recoge uno de los principios fundamentales del derecho internacional general, reiteradamente desarrollado por la jurisprudencia (*Factory at Chorzów*, Jurisdiction, Judgment no. 8, 1927, P.C.I.J., series A, no. 9, pág. 21 y *Factory at Chorzów*, merits, Judgment no. 13, 1928, no. 17, pág. 29; *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, pág. 184). Así lo ha aplicado esta Corte (entre otros, Caso Neira Alegría y otros, Reparaciones [Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos], Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párr. 36; *Caso Caballero Delgado y Santana*, reparaciones [Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos]. Sentencia de 29 de enero de 1997, serie C.no. 31, párr. 15, caso Garrido y Baigorria, Reparaciones [Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos]. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C no. 39, párr. 40; *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones [Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos].

Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C. no. 42, párr. 84 y caso Castillo Páez, Reparaciones [art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos], Sentencia de 27 de noviembre de 1998, serie C. No. 43, párr. 50. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación. 41. La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras).

42. La obligación de reparación establecida por los tribunales internacionales se rige, como universalmente ha sido aceptado, por el derecho internacional en todos sus

aspectos: su alcance, su naturaleza, sus modalidades y la determinación de los beneficiarios, nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su derecho interno (véase, entre otros, *Caso Neira Alegría y otros, Reparaciones, supra 40*, párr. 37; *Caso Caballero Delgado y Santana, Reparaciones, supra 40*, párr. 16; *Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones, supra 40*, párr. 42; *Caso Loayza Tamayo, Reparaciones, supra 40*, párr. 86 y *Caso Castillo Páez, Reparaciones, supra 40*, párr. 49).

El deber de indemnizar se fundamenta, además, en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y adoptada por México el 29 de noviembre de 1985, que señala en los siguientes puntos:

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

11. Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados. En los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la acción u omisión victimizadora, el Estado o gobierno sucesor deberá proveer al resarcimiento de las víctimas.

Asimismo, se fundamenta en el principio general de buena fe al que deben apegarse todos los actos de autoridad, en congruencia con la obligación constitucional y legal de conducirse con la lealtad debida al pueblo, titular originario de la soberanía, en términos del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El principio de “reserva de actuación”, mediante el cual el Estado puede hacer sólo lo que la ley le marque, no puede ser invocado en este caso para ceñirse estrictamente o limitarse a lo que la legislación estatal refiere; en esta tesitura es la voluntad del Estado mexicano de reconocer, en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que lo obliga a aceptar la interpretación que de los artículos de la Convención haga dicho órgano.

Por lo anterior, se concluye que existe responsabilidad objetiva y directa del Estado de reparar los daños y perjuicios causados a los dos agraviados, por actividades administrativas irregulares en las que incurrió el fiscal involucrado de la PGJE. En este caso la reparación consistiría en la restitución de las cantidades de dinero que reclamaron los quejosos por los daños sufridos al vehículo en el que viajaban y que dejaron de percibir al haber

prescrito el término para que dicho fiscal ejercitara la correspondiente acción penal, y por las lesiones que se les infligieron con motivo del accidente de tránsito; lo anterior, atentos a lo que al respecto dispone la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial que se invoca:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma de cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- la responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidades se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como a la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero.

Ahora bien, es importante aclarar que uno de los pilares del Estado de derecho es el compromiso de los servidores públicos y de la administración a la que pertenecen para con los gobernados, pues dicha responsabilidad resulta ser el mecanismo de cierre del sistema de protección de garantías de todo ciudadano frente a la acción del poder público administrativo.

Uno de los regímenes de responsabilidad civil extra contractual del Estado es el que acepta que éste puede responder ante el gobernado según un sistema de responsabilidad objetiva, basado en la causalidad entre la acción u omisión del órgano y el daño ocasionado al derecho de una persona. Al respecto, cabe precisar que atinadamente la comisión permanente del Congreso de la Unión aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2002, para quedar como sigue: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cauce en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las base, límites y procedimientos que establezcan las leyes”,

Por su parte, el Congreso del Estado expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, misma que se publicó en el periódico oficial *El Estado de Jalisco* y entró en vigor el 1 de enero de 2004, en la que en sus artículos 1º, 2º, fracción I; 4º, 8º, 11, fracción I; incisos a y b; 12, 16, 20, 24, fracción II; 31 y 36, dispone:

Art. 1º. La presente ley es reglamentaria del artículo 107 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco y sus disposiciones son de orden público y de interés general. El presente ordenamiento tiene por objeto fijar las base, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los Poderes del Estado, sus dependencias y organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos estatales, organismos públicos autónomos, municipios, organismos descentralizados municipales, fideicomisos públicos municipales, y las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal. La indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones aplicables en la materia.

Art. 2º. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Actividad administrativa irregular: aquella acción u omisión que cause daño a los bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Art. 4º. Los daños y perjuicios que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser ciertos, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desproporcionados a los que pudieran afectar al común de la población.

Art. 8º. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán supletoriamente las contenidas en la Ley de Justicia Administrativa, Código Fiscal y Código Civil vigentes para el Estado.

Art. 11. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños a la integridad física o muerte:

a). A los reclamantes o causahabientes corresponderá una indemnización equivalente a cinco veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo para riesgos de trabajo;

b). Además de la indemnización prevista en la fracción anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos comprobables que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo en lo que se refiere a riesgos de trabajo.

Art. 12. La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que sucedieron los daños o la fecha en que hayan cesado cuando sean de carácter

continuo, sin perjuicio de la actualización de los valores al tiempo de su efectivo pago, de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado.

Art. 16. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado o municipios se iniciará de oficio o a petición de parte interesada.

Art. 20. Cuando el procedimiento se inicie a petición de parte, la reclamación deberá ser presentada ante la entidad presuntamente responsable.

Art. 24. El daño patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular de la entidad deberá acreditarse ante las instancias competentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

II. En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de las cadenas casuales autónomas o dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o gravar el daño patrimonial reclamado.

Art. 31. En caso de concurrencia acreditada en los términos del artículo 24 de esta Ley, el pago de la indemnización correspondiente deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes del daño reclamado, de acuerdo a su respectiva participación.

Art. 36. Las entidades podrán repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares en los términos de la presente Ley cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, se determine su responsabilidad, siempre y cuando la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave.

Por todo lo anterior, se concluye que la actual legislación estatal prevé la responsabilidad civil objetiva del Estado para aplicarse en casos como el presente, a favor de los dos agraviados por los daños y perjuicios que se les ocasionaron debido a la omisión y negligencia del fiscal Alonso Carbajal Aguirre, quien faltó a su deber de proporcionar una procuración de justicia rápida, oportuna y eficaz, al dilatar la integración de la averiguación previa en la que los aquí quejosos resultaron ser víctima de delitos de carácter patrimonial y contra su integridad corporal. Con tal retraso se provocó que prescribiera el derecho de ejercitar la acción penal correspondiente y la relativa a la reparación de los daños, contraviniendo con ello las disposiciones de los artículos 20, apartado B, fracción IV, y 21 constitucionales, en incongruencia con la obligación constitucional y legal de conducirse con la lealtad debida al pueblo, titular originario de la soberanía, en los términos del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta CEDHJ considera obligatorio que la Procuraduría General de Justicia del Estado indemnice con justicia y equidad a los agraviados, reparándoles los daños y perjuicios ocasionados por el actuar administrativo irregular del fiscal involucrado. La restitución deberá consistir en el pago de los daños que reclamaron en las averiguaciones previas materia de la presente Recomendación, así como los gastos médicos causados a ambos en el accidente de tránsito que sufrieron, de conformidad además con el artículo 73 de la Ley de esta Comisión, en relación con los artículos 161, 1387, 1390, 1393 y 1396 del Código Civil del Estado, así como de los artículos aplicables de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra establecen:

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, dispone:

Art. 73. [...] El proyecto de recomendación o, en su caso, el acuerdo de no violación a los derechos humanos, contendrá un capítulo relativo a los antecedentes y hechos; una sección de evidencias, la motivación y fundamentación; y la conclusión que consistirá en las proposiciones concretas que deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado...

Por su parte, el Código Civil del Estado de Jalisco regula al respecto lo siguiente:

Artículo 161. Son personas jurídicas:

I. El Gobierno Federal, las partes integrantes de la Federación y los municipios;...

Artículo 1387. El que obrando culpable e ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1390. La reparación del daño consistirá a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior cuando sea posible o en el pago de daños y perjuicios.

Artículo 1393. El monto de la indemnización será determinado por el juez tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

I. La naturaleza del hecho dañoso;

II. Los derechos lesionados;

III. El grado de responsabilidad;

IV. La situación pecuniaria o el nivel de vida del responsable;

V. El grado y repercusión de los daños causados; y

VI. Los usos y costumbres del lugar donde se causó el daño.

Artículo 1396. Las personas jurídicas son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, la Ley Federal del Trabajo establece lo que a continuación se transcribe:

Artículo 477. Cuando los riesgos se realizan pueden producir:

I. Incapacidad temporal;...

Artículo 478. Incapacidad temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

Artículo 482. Las consecuencias posteriores de los riesgos de trabajo se tomarán en consideración para determinar el grado de la incapacidad.

Artículo 483. Las indemnizaciones por riesgos de trabajo que produzcan incapacidades, se pagarán directamente al trabajador...

Artículo 484. Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa.

Artículo 485. La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo.

Artículo 486. Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos.

Artículo 487. Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

I. Asistencia médica y quirúrgica;

II. Rehabilitación;

III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera;

IV. Medicamentos y material de curación;

V. Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios; y

VI. La indemnización fijada en el presente Título.

Artículo 491. Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.

Si a los tres meses de iniciada una incapacidad no está el trabajador en aptitud de volver al trabajo, él mismo o el patrón podrá pedir, en vista de los certificados médicos respectivos, de los dictámenes que se rindan y de las pruebas conducentes, se resuelva si debe seguir sometido al mismo tratamiento médico y gozar de igual indemnización o procede declarar su incapacidad permanente con la indemnización a que tenga derecho. Estos exámenes podrán repetirse cada tres meses. El trabajador percibirá su salario hasta que se declare su incapacidad permanente y se determine la indemnización a que tenga derecho.

La reparación del daño se hará en el entendido de que, si en el procedimiento legal correspondiente en contra del servidor público se le declara responsable, éste lo reembolsará, si tiene capacidad económica para solventarlo, para que la PGJE recupere lo que erogó.

El cumplimiento de esta indemnización tiene el significado de una justa reivindicación y el reconocimiento de la injusticia cometida por omisión, aunado al de una exigencia ética y política de que la Procuraduría de Justicia del Estado prevenga tales hechos y combata la impunidad.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 66, 73, 75, 79 y 88, de la Ley de esta Comisión; y 61, fracciones I, V y XVII; 62, 64, fracción III; 66, fracciones I y III; 67 y 69, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, esta CEDHJ llega a las siguientes:

IV. Conclusiones

El servidor público Alfonso Carbajal Aguirre violó los derechos humanos de la legalidad y seguridad jurídica en contra del [agraviado 1] y la [agraviada 2], por lo que dicta las siguientes:

Recomendaciones

Al licenciado Tomás Coronado Olmos, procurador general de Justicia del Estado:

Primera. Ordene a la Contraloría Interna de la Procuraduría a su cargo que inicie, tramite y concluya procedimiento administrativo en contra del fiscal Alfonso Carbajal Aguirre, donde se considere la posibilidad de suspenderlo de sus labores sin goce de sueldo por el periodo que en él se determine, de conformidad con los preceptos antes invocados de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, ya que ejerció indebidamente la función pública que tiene encomendada como agente del Ministerio Público. Sólo en el supuesto de que el servidor público involucrado ya no labore para la Procuraduría a su cargo, anexe una copia de la presente resolución a su expediente laboral, para que si después quisiera volver a prestar su servicio en esa dependencia, se tome en consideración dicha resolución y se valore su posible reingreso.

Segunda. Ordene a quien corresponda que se agregue copia de esta resolución al expediente laboral del licenciado Alfonso Carbajal Aguirre, para que quede como antecedente de que violó los derechos humanos de los aquí agraviados.

Tercera. Que la Procuraduría a su cargo haga el pago de la reparación de los daños y perjuicios causados por la omisión y negligencia en que incurrió el fiscal involucrado por actividades administrativas irregulares, cometidas a la [agraviada 2] por las lesiones que recibió y a el [agraviado 1], por las lesiones infligidas y por los daños que sufrió su vehículo, ambos con motivo del accidente de tránsito, al haber prescrito la acción penal en contra del responsable y la relativa a la reparación del daño moral y material que sufrieron.

Al respecto, se ordena remitir copia certificada de las actuaciones y evidencias que obran agregadas al expediente de queja 8969/2009/II para que, en caso de que se acepte la presente Recomendación, sean valoradas en los correspondientes procedimientos administrativos.

Con fundamento en los artículos 72, 76, 77 y 78, de la Ley de esta Comisión, se informa al Procurador General de Justicia del Estado que tiene diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se le notifique, para que informe a esta CEDHJ si la acepta o no; en caso afirmativo, acredite su cumplimiento dentro de los quince días siguientes.

Esta recomendación tiene el carácter de pública, por lo que esta institución deberá darla a conocer de inmediato a los medios de comunicación, según lo establecen los artículos 76 y 79 de la Ley que la rige y 91, párrafo primero, de su Reglamento Interior.

Las recomendaciones de esta Comisión pretenden ser un sustento ético y exigencia para las autoridades y ciudadanos en la resolución de problemas cotidianos que impliquen un abuso de aquellas y, por ello, una violación de los derechos de éstos. Es compromiso de este organismo coadyuvar con las autoridades, orientarlas y exigirles que su actuación refleje la alta investidura que representan en un Estado constitucional de derecho.

A t e n t a m e n t e

Maestro Felipe de Jesús Álvarez Cibrián
Presidente

La presente corresponde a la versión pública de la recomendación 3/2011, firmada por el Presidente de la CEDHJ.