



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS:

El 11 de julio de 2003 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió, vía fax, el escrito del señor E. M. N., por medio del cual presentó un recurso de impugnación por la resolución de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala de no aceptar parte de la Recomendación 05/2003 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dicha entidad federativa, respecto del procedimiento administrativo en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público, al considerar que dicha determinación viola sus derechos fundamentales en virtud de que la servidora pública giró en su contra una orden de “comparecencia” excediéndose en sus atribuciones, ya que al ser “sospechoso” del delito de violación era procedente que fuera citado, tal como se prevé en el capítulo IX del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2003/267-3-I, y una vez analizadas las constancias que integran dicha inconformidad se determinó que la Recomendación formulada por la Comisión estatal a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala fue apegada a Derecho, toda vez que la citada orden de comparecencia no fue debidamente fundada y motivada, pues en ella no se expresó con precisión el precepto legal aplicable al caso, ni las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hubiese tenido en consideración para su emisión; en tal virtud, se acreditó la violación a los Derechos Humanos de legalidad y de seguridad jurídica en agravio del recurrente, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en lo anterior, el 19 de noviembre de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 47/2003 dirigida al Gobernador constitucional del estado de Tlaxcala, con objeto de que se sirva ordenar al Procurador General de Justicia que dé cumplimiento en sus términos a la Recomendación 05/2003 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala.

RECOMENDACIÓN 47/2003

**México, D. F., 19 de noviembre de
2003**

**DERIVADA DEL RECURSO DE
IMPUGNACIÓN DONDE FUE
RECURRENTE EL SEÑOR E. M. N.**

MVZ Alfonso Sánchez Anaya,

Gobernador constitucional del estado de Tlaxcala

Distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 158, fracción III, y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/ 267-3-I, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por el señor E. M. N.

En este asunto los nombres del agraviado y de-más particulares involucrados se mantendrán reserva, de conformidad con el artículo 81 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, con la finalidad de preservar su identidad, por lo que solamente se enumerarán progresivamente a las personas, remitiéndose los nombres que correspondan a las mismas, en un anexo confidencial.

Así pues, del expediente se desprenden los siguientes:

I. HECHOS

A. El 6 de octubre de 2000, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala recibió un escrito de queja suscrito por el señor E. M. N., en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público investigador adscrita al Módulo de Atención a la Mujer y a la Familia Región Sur, y de los señores Benigno Alarcón Dorantes, Alfonso Jiménez Rojas y Dagoberto Hernández Hernández, agentes de la Policía Ministerial, todos ellos servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala; así como del licenciado Fermín Efraín Galicia Nava, defensor de

oficio adscrito a dicha institución, en el cual refirió, en resumen, que el 17 de septiembre del año citado fue detenido por elementos de la Policía Ministerial “con un supuesto oficio de presentación” que nunca vio. Los hechos dieron origen al expediente CEDHT/246/2000-2.

B. Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 9 de mayo de 2003 la Comisión estatal dirigió al Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala la Recomendación 05/2003, en los siguientes términos:

PRIMERA. Iniciar el procedimiento de investigación interna en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público y de los señores Benigno Alarcón Dorantes, Alfonso Jiménez Rojas y Dagoberto Hernández Hernández, todos ellos agentes de la Policía Ministerial del estado, quienes pudieran resultar responsables de las violaciones aludidas en este documento de Recomendación, así como deslindarles responsabilidad y, en su caso, aplicarles la sanción administrativa que corresponda.

SEGUNDA. En su oportunidad, iniciar las averiguaciones previas que correspondan por los delitos que se pudieren haber cometido y darles el seguimiento respectivo para su de-vida determinación.

C. El 26 de junio de 2003, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala recibió el oficio 302/2003, a través del cual el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia en esa entidad federativa, informó que no aceptaba parte de la primera Recomendación, particularmente respecto del procedimiento administrativo en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público, ya que, argumentó, la orden de comparecencia girada por dicha servidora pública se encuentra apegada a la legalidad, en virtud de que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede al Ministerio Público la más amplia facultad para la investigación y persecución de los delitos; de igual modo, señaló que el artículo 10 del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece que cuando se tenga conocimiento de la probable existencia de un delito, los funcionarios encargados de las diligencias dictarán las medidas necesarias, entre otras, para impedir que se dificulte la averiguación.

D. El 11 de julio de 2003, esta Comisión Nacional recibió, vía fax, el escrito del señor E. M. N., por medio del cual presentó un recurso de impugnación en contra de la determinación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala de no aceptar parte de la Recomendación 05/2003, particularmente respecto del procedimiento administrativo en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público, al considerar que dicha resolución viola sus derechos fundamentales, en virtud de que la licenciada

Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público adscrita al Módulo de Atención a la Mujer y a la Familia Región Sur, giró en su contra orden de “comparecencia” excediéndose en sus atribuciones, ya que al ser “sospechoso” del delito de violación era procedente que fuera citado, tal como se prevé en el capítulo IX del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

E. El recurso de referencia se substanció en esta Comisión Nacional en el expediente 2003/267- 3-I. En el mismo, corren agregados los informes y las constancias que obsequiaron la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Procuraduría General de Justicia, ambas del estado de Tlaxcala, cuya valoración queda expresada en el capítulo de Observaciones del presente documento.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

A. El escrito de fecha 9 de julio de 2003 suscrito por el señor E. M. N. mediante el cual interpuso el recurso de impugnación ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala.

B. El oficio CEDHT/P/061/2003, del 10 de julio de 2003, signado por la licenciada María Angélica Zárate Flores, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, a través del cual remitió copia certificada del expediente de queja CEDHT/246/2000-2, dentro del que destacan, por su importancia, las siguientes constancias:

1. El escrito de queja, del 6 de octubre de 2000, suscrito por el señor E. M. N.

2. Una copia de la causa penal 247/2000, instruida en el Juzgado Segundo Penal de Primera Instancia del Distrito de Guridi y Alcocer, en contra del señor E. M. N., como probable responsable de la comisión del delito de violación, de la que sobresalen las siguientes documentales:

a) La denuncia de hechos del 27 de agosto de 2000 presentada por la señora I. H. S., por el delito de violación en agravio de su menor hija J. R. H.

b) El oficio PJ/125/2000, del 8 de septiembre de 2000, en el cual los señores Benigno Iarcón Dorantes y Alfonso Jiménez Rojas, agentes de la Policía Judicial del estado, rindieron un informe de investigación a la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público encargada del Módulo de Atención a la Mujer y a la Familia Región Sur, en el que concluyeron que había quedado establecida la identidad y el domicilio del sujeto relacionado con los hechos que se investigaban, el cual respondía al nombre de E. M. N.

c) La orden de “comparecencia”, del 8 de septiembre de 2000, en la que la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público investigador adscrita al Módulo de Atención a la Mujer y a la Familia Región Sur, solicitó al comandante J. Eduardo Osorno Lara, Director de la Policía Judicial del estado, ordenara la presentación del señor E. M. N. para que declarara en relación con los hechos que motivaron la indagatoria 157/2000 MAMF-SUR, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 25, “párrafo” IV de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala.

C. La copia certificada del expediente de Recomendación 05/2003, del 9 de mayo de 2003, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala, del que resaltan las siguientes documentales:

1. El oficio 302/2003, del 24 de junio de 2003, donde el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala, informó que aceptaba parcialmente la Recomendación 05/2003.

2. El acuerdo del 16 de junio de 2003, por el cual el Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala señaló las consideraciones de derecho por las que no se aceptaba la Recomendación específica en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público encargada del Módulo de Atención a la Mujer y a la Familia Región Sur.

D. El oficio 363/2003, del 24 de julio de 2003, por medio del cual el Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala remitió a esta Comisión Nacional una copia certificada de la averiguación previa 157/2000 MAMF-SUR.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 6 de octubre de 2000, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala recibió un escrito de queja suscrito por el señor E. M. N. Donde manifestó, en resumen, que el 17 de septiembre de dicho año fue detenido por elementos de la Policía Ministerial “con un supuesto oficio de presentación” que nunca vio, lo cual dio origen al expediente CEDHT/246/2000-2.

Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, la Comisión estatal emitió la Recomendación 05/2003 dirigida al Procurador General de Justicia en esa entidad federativa, al considerar que habían elementos suficientes para acreditar que servidores públicos de esa institución violaron los derechos fundamentales de legalidad y de seguridad jurídica en agravio del señor E. M.

N., en virtud de que su detención obedeció a una orden de “comparecencia” carente de fundamentación y motivación.

Al respecto, el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia, no aceptó parte de la Recomendación en comento, toda vez que se negó a iniciar un procedimiento de investigación en contra de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, bajo el argumento de que la orden de “comparecencia” que giró se encontraba apegada a la legalidad.

En tal virtud, el 9 de julio de 2003, el recurrente E. M. N. presentó ante el Organismo estatal el recurso de impugnación de mérito, mismo que fue recibido en esta Comisión Nacional el 11 del mes y año señalados, iniciándose el expediente 2003/267-3-I, el cual se encuentra debidamente integrado para su resolución.

IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por el señor E.M.N., sustanciado en el expediente 2003/269-3-I, es procedente y fundado contra la determinación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala de no aceptar parte de la Recomendación 05/2003, ya que de la valoración lógico-jurídica que se realizó al conjunto de evidencias que integran el presente asunto quedó acreditada la violación a los Derechos Humanos de legalidad y de seguridad jurídica en agravio del recurrente; lo anterior, en atención a las siguientes consideraciones:

Efectivamente, de acuerdo con las constancias mencionadas en el capítulo de evidencias, una vez que la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público encargada del Módulo de Atención a la Mujer y la Familia Región Sur, tuvo conocimiento de la identidad y la localización del probable responsable de la comisión del delito de violación en agravio de la menor hija de la señora I. H. S., giró una orden de “comparecencia” para que elementos de la Policía Ministerial presentaran ante ella al señor E. M. N., en la que se limitó a solicitar la presentación del hoy recurrente, “para que en términos de ley” declarara en relación con los hechos que motivaron la indagatoria 157/2000 MAMF-SUR, y utilizó como fundamento legal lo dispuesto por los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 25, párrafo IV, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala.

Al respecto, el artículo 14, párrafo segundo, de nuestra Ley Fundamental, establece que nadie podrá ser privado de la vida, 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; en ese tenor, la garantía de seguridad jurídica implica la existencia de un orden que regule la actuación de las autoridades y dé certeza a los gobernados de que dichas autoridades respetarán ese orden, y que el individuo tendrá la seguridad de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el precepto legal citado en la orden de comparecencia, como se explicará posteriormente, no tiene relación alguna con dicho acto de autoridad.

Por su parte, el artículo 16, párrafo primero, de nuestra Ley Fundamental, establece que 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. En tales términos, la garantía de legalidad establece que todo acto emanado de los órganos del Estado debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

Un acto de autoridad está debidamente fundado cuando la autoridad expresa con precisión el precepto legal aplicable al caso, lo cual no sucedió en el presente asunto; pues, si bien es cierto, el citado artículo 21 establece como norma fundamental que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, el artículo 25, fracción IV, de la Ley Orgánica mencionada no se refiere a la facultad del Ministerio Público para girar ese tipo de órdenes, sino a la obligación que tiene la Policía Ministerial de: “Hacer del conocimiento, de la persona en contra de quien se haya emitido la orden, las garantías individuales que en su favor otorga la Constitución General de la República y la Constitución del Estado”. Por lo tanto, es evidente que la emisión del acto en cuestión no se encuentra prevista en el precepto legal citado, y aun cuando la servidora pública hubiese utilizado por error la fracción la fracción III, ésta se refiere expresamente a la obligación que tiene la Policía Ministerial para ejecutar las órdenes de comparecencia giradas por la Representación Social.

En lo referente a la motivación, en la orden de “comparecencia” emitida por la licenciada Brasdefer, debieron mencionarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hubiese tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que existiera adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tampoco sucedió; en primer lugar, porque el re-ferido artículo 25, fracción IV, como se explicó anteriormente, no tiene relación alguna con la emisión del acto que se consideró violatorio y, en segundo lugar, porque no se explicaron

detalladamente los razonamientos que motivaron la presentación del recurrente ante el Ministerio Público.

A mayor abundamiento, esta Comisión Nacional considera pertinente citar el criterio sustentado en la siguiente tesis emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito:

ORDEN DE LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN EMITIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO EN EJERCICIO DE SU FACULTAD INVESTIGADORA, CONSTITUYE UN ACTO DE MOLESTIA QUE DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

La orden de localización y presentación girada por el Ministerio Público en ejercicio de la facultad investigadora prevista por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un acto de molestia para el gobernado que restringe de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos y es legal siempre y cuando preceda mandamiento escrito debidamente fundado y motivado. Por tanto, si dicho acto de molestia no contiene los preceptos legales en que se funda ni las razones o circunstancias que sustenten la causa legal del procedimiento, así como la adecuación entre los fundamentos aplicables y los motivos aducidos a fin de que su destinatario cuente con los elementos para defenderse del mismo, debe declararse inconstitucional, por contrariar la garantía de legalidad que preserva el artículo 16 de la Carta Magna.

Semanario Judicial de la Federación, Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, tomo XVI, octubre de 2002, tesis I.8º.P.4P, página 1415.

Así, el hecho descrito en esta Recomendación, que condujo a considerar que la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer violó los Derechos Humanos de legalidad y de seguridad jurídica en agravio del señor E. M. N., transgredió además los artículos 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en concordancia con el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales señalan que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, ni ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Cabe destacar que la conducta realizada por la referida servidora pública es contraria también a lo establecido en el artículo 1o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. Dicho precepto señala que los funcionarios cumplirán en todo momento los deberes

que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales.

Además, es claro que la conducta atribuida a la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, puede ser constitutiva de probables responsabilidades administrativas, de conformidad con el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el cual establece que éstas se harán exigibles por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, y por haber incumplido con las obligaciones previstas por el artículo 22 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala. Por tal motivo, es necesario que tal hecho sea investigado por las autoridades estatales correspondientes y, de ser procedente, se le apliquen las sanciones administrativas que conforme a Derecho procedan.

Esta Comisión Nacional no pasa por alto las irregularidades cometidas por los agentes de la Policía Ministerial que intervinieron en la detención del señor E. M. N., y que fueron investigadas por la Comisión estatal; sin embargo, no se hará pronunciamiento alguno al respecto, toda vez que la Recomendación específica de que se iniciara procedimiento de responsabilidad administrativa en su contra, fue aceptada en sus términos por el Procurador General de Justicia de ese estado, por lo que no es materia del presente recurso.

Por todo lo expuesto y fundado, es procedente confirmar la Recomendación 05/2003, del 9 de mayo de 2003, por lo que hace a iniciar el procedimiento de investigación de responsabilidad de la licenciada Jacqueline Ordóñez Brasdefer, agente del Ministerio Público adscrita al Módulo de Atención a la Mujer y la Familia Región Sur, al estar dictada conforme a Derecho.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional se permite formular a usted señor Gobernador constitucional del estado de Tlaxcala, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirva ordenar al Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala, que dé cumplimiento en sus términos a la Recomendación 05/2003, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado de observaciones de este documento.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley,

como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes, para que dentro de sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con los artículos 46, párrafo segundo, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, le solicito, en su caso, que las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige, se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de contestación en relación con la aceptación de la Recomendación, dará lugar a que se interprete que la misma no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica