



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

**SÍNTESIS:** La Recomendación 114/95, del 21 de septiembre de 1995, se envió al Gobernador del Estado de Tabasco, y se refirió al recurso de impugnación presentado por el señor Adolfo Pantoja Montesino, en representación de la señora Matilde Alvarado, en contra del incumplimiento de la Recomendación 4/94, del 6 de junio de 1994, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos al Secretario General de Gobierno y al Procurador General de Justicia de Tabasco. La Comisión Nacional de Derechos Humanos acreditó que los agravios hechos valer por el recurrente estaban fundados y motivados, toda vez que no se respetó el derecho de legalidad y seguridad jurídica de la señora Matilde Alvarado. En este sentido, del respectivo estudio se desprendió que sí era procedente que el Secretario General de Gobierno visitara la Notaría Pública Núm. 1 en Jonuta, Tabasco, a fin de constatar las faltas e irregularidades en que pudo haber incurrido su titular en el trámite y elaboración de la escritura pública que afectó en su patrimonio a la quejosa. Por su parte, la Procuraduría General de Justicia no determinó, conforme a Derecho, la averiguación previa AA-132/992, iniciada en contra del notario público referido, bajo el argumento de que debería recurrirse primero a la vía civil para impugnar la legalidad de la escritura pública, lo cual se consideró como una apreciación incorrecta, pues ambas vías, tanto la penal como la civil, pueden seguirse de manera independiente, tal y como se deriva de la Ley del Notariado para el Estado de Tabasco. Se recomendó ordenar una visita especial a la Notaría Pública señalada, a fin de investigar sobre el hecho denunciado en la averiguación previa AA-132/992, integrar y determinar conforme a Derecho la investigación ministerial; en su caso, ejercitar la acción penal correspondiente; solicitar las órdenes de aprehensión en contra de quienes resulten responsables y ejecutarlas; iniciar el procedimiento de investigación interna en contra de los agentes del Ministerio Público que conocieron la indagatoria AA-132/992, y que determinaron el no ejercicio de la acción penal y, de ser procedente, iniciar la averiguación previa respectiva por el o los delitos que resultaren; y de llegar a dictarse órdenes de aprehensión, cumplirlas cabalmente.

## **Recomendación 114/1995**

**México, D.F., 21 de septiembre de 1995**

**Caso de la señora Matilde Alvarado**

**Licenciado Roberto Madrazo Pintado,**

**Gobernador del Estado de Tabasco,**

**Villahermosa, Tab.**

Muy distinguido Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los

artículos 1o.; 6o., fracción IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65 y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/94/TAB/I00214, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por el señor Adolfo Pantoja Montesino, y vistos los siguientes:

## **I. HECHOS**

A. El 1º de agosto de 1994, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió el oficio CEDH-P-107-94, a través del cual el licenciado Omar Hernández Sánchez, Presidente Interino de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, remitió el expediente CEDH/01/A-088/93, así como el recurso de impugnación promovido por el señor Adolfo Pantoja Montesino, en representación de la señora Matilde Alvarado, en contra de la respuesta de las autoridades a las que les fue dirigida la Recomendación 4/994.

B. En el escrito de inconformidad, el recurrente manifestó como agravio el hecho de que el 6 de junio de 1994 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco emitió la Recomendación 4/994, dirigida al Secretario General de Gobierno y Procurador General de Justicia, ambos del Estado de Tabasco; sin embargo, señaló que estas autoridades se negaron a aceptarla, "emitiendo argucias legaloides y solapando la lesión cometida por el Notario Público número 1 de Jonuta, Tabasco"; dicha negativa deriva de las contestaciones obsequiadas por las referidas autoridades en sus oficios 1442 y 2178, del 15 y 24 de junio de 1994, respectivamente.

C. En el procedimiento de integración del recurso de impugnación, el 1º de septiembre de 1994, mediante oficios V2/29806 y V2/29807, esta Comisión Nacional solicitó al Procurador General de Justicia y al Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Tabasco, un informe sobre las causas de la no aceptación de la Recomendación 4/994, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco.

En respuesta, por medio del oficio sin número del 9 de septiembre de 1994, el licenciado Jaime Humberto Lastra Bastar, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, envió el informe solicitado; de igual modo, por medio del oficio 333 del 9 de septiembre de 1994, el Secretario General de Gobierno del mismo Estado hizo lo propio.

D. El 6 de diciembre de 1994, previa valoración de los requisitos de procedibilidad del recurso de impugnación, así como de las constancias remitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, éste se admitió en sus términos, bajo el expediente CNDH/121/94/TAB/I00214.

E. Del análisis de la inconformidad presentada por el recurrente, de sus anexos, de la documentación enviada por el organismo estatal de Derechos Humanos y del informe obsequiado por las autoridades responsables, se desprende lo siguiente:

i) El 17 de mayo de 1993, la señora Matilde Alvarado presentó escrito de queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, por presuntas violaciones a sus Derechos Humanos, manifestando que existieron irregularidades en la integración de la

averiguación previa AA-132/992, iniciada en Villahermosa, Tabasco, por hechos presuntamente delictuosos cometidos en su agravio por el licenciado Jorge Sánchez Brito, Notario Público número 1 de Jonuta, Tabasco, toda vez que sin agotarse las diligencias necesarias, el licenciado Wilberth Damián Moscoso, agente del Ministerio Público auxiliar del Procurador, determinó el 3 de noviembre de 1992 el no ejercicio de la acción penal dentro de la indagatoria referida, confirmándose el 26 del mismo mes y año por el licenciado Emilio Hernández Castellanos, también agente del Ministerio Público auxiliar del Procurador. La recurrente señaló como agravios que la determinación de la indagatoria no razonó llanamente sobre la conducta del Notario, quien la indujo con engaños, aprovechándose de su ignorancia, a firmar el libro notarial en blanco, lo que fue utilizado para elaborar una escritura de compraventa sobre un bien inmueble de su propiedad, sin haber exteriorizado su voluntad de venderlo.

Por lo anterior, el 18 de mayo de 1993, el organismo estatal registró la queja correspondiente, asignándole el expediente CEDH/01/A-088/93.

ii) En el procedimiento de integración del expediente, el 2 de junio de 1993, la Comisión Estatal solicitó al licenciado Carlos M. Ocaña Moscoso, entonces Procurador General de Justicia de Tabasco, un informe sobre los hechos motivo de la queja, así como copia de la averiguación previa AA-132/992. Mediante oficio 3877 del 10 de junio del mismo año, el servidor público referido obsequió lo solicitado.

iii) Analizada la documentación que integró el expediente CEDH/01/A-088/93, el organismo estatal resolvió el 6 de junio de 1994 emitir la Recomendación 4/994, dirigida al Secretario General de Gobierno y al Procurador General de Justicia, recomendando lo siguiente:

Al Secretario General de Gobierno:

UNICA. Que tomando en cuenta lo dispuesto por los artículos del 109 al 112 y 121, 124, 125, 126 y demás aplicables de la Ley del Notariado para el Estado de Tabasco, en relación con el artículo 22, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, tenga a bien ordenar visita especial a la Notaría Pública N° 1, con residencia fija en la ciudad de Jonuta, Tabasco, a fin de constatar las faltas o irregularidades en que, a juicio de este Ombudsman y con base a las observaciones hechas en esta resolución, incurrió su titular, licenciado Jorge Sánchez Brito, en el trámite y elaboración de las escrituras números 2472 y 2473 que se hallan asentadas en forma respectiva, en los volúmenes número 21 y 30 de su protocolo, y determinadas que sean se le aplique la sanción correspondiente.

Al Procurador General de Justicia:

PRIMERA. Que ordene el procedimiento administrativo a fin de constatar la falta administrativa y consecuente responsabilidad en que incurrió el licenciado Emilio Hernández Castellanos, al incumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad y eficacia que el desempeño de su cargo, como agente del Ministerio Público, auxiliar del Procurador General de Justicia del Estado, le exigían al confirmar en vez de revocar la determinación de archivo elaborada por su homólogo licenciado Wilberth Damián

Moscoso, en la averiguación previa AA-132/992, iniciada con motivo de la denuncia presentada por la señora Matilde Alvarado.

SEGUNDA. Que determinada la responsabilidad en que incurrió el licenciado Emilio Hernández Castellanos, teniendo en cuenta las observaciones hechas por este Organismo, se le sancione conforme a derecho corresponda.

TERCERA. Que se instruya a los agentes del Ministerio Público auxiliares de esa Procuraduría General de Justicia del Estado, para que sean en extremo cuidadosos al resolver respecto de las determinaciones de archivo que son sometidas a su consideración, para evitar la violación de los Derechos Humanos de las partes en conflicto.

iv) Dicha Recomendación fue notificada a las autoridades responsables el 6 de junio de 1994 mediante oficios CEDH-P-027/994, en lo que respecta al Secretario General de Gobierno del Estado de Tabasco; y al Procurador General de Justicia del mismo Estado, a través de oficio CEDH-P-028/994.

El Secretario General de Gobierno del Estado de Tabasco dio respuesta al organismo estatal, manifestando que resultaba "imposible atender la Recomendación", toda vez que los Notarios de número ejercen sus funciones dentro del límite del Estado de Tabasco, aun cuando estén obligados a radicar en lugar determinado, ya sea cabecera de Partido Judicial o cabecera Municipal, y sus facultades de ejercer en todo el Estado podrán usarlas de manera accidental, pues la obligación del Notario será ejercer ordinariamente con residencia fija. Además, señaló que las escrituras, actos y testimonios, mientras no sean declarados legalmente falsos, probarán plenamente que los otorgantes manifestaron su voluntad de celebrar el acto consignado en la escritura.

Por último, argumentó que cuando se encuentra establecido un criterio en una ley especial, se deberán aplicar las normas contenidas en dicha legislación, y en tanto la autoridad judicial no resuelva sobre la nulidad de un documento, éste tiene la categoría de prueba plena.

Por otro lado, el Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, a través del oficio 2178 del 24 de junio de 1994, informó que no aceptaba la Recomendación 4/994, en virtud de que la función ministerial estaba debidamente delimitada por el artículo 21 de la Constitución General de la República.

Además, señaló que la averiguación previa AA-132/992 se determinó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 134 y 138 del Código de Procedimientos Penales para el Estado, 2 y 3 inciso B, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco; 2, inciso E y 5, fracción XVI, de su Reglamento Interno, sosteniendo el criterio que era menester primero en la vía civil se declarara legalmente la falsedad de la escritura, que suscribió en su carácter de vendedora la señora Matilde Alvarado, como un acto de previo y especial pronunciamiento para ejercitar acción penal en contra de algún Notario.

Finalmente, el Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, a través del oficio sin número del 9 de Septiembre de 1994, argumentó que esta Comisión Nacional no tiene facultad alguna para conocer o requerirle informes para que justifique los motivos por los cuales no aceptó una Recomendación, ya que los artículos del 61 al 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecen claramente los requisitos para la procedencia de los recursos de impugnación y su procedimiento, por lo cual consideraba que este Organismo Nacional no estaba aplicando la normatividad correspondiente.

## **II. EVIDENCIAS**

En este caso las constituyen:

1. El escrito del 18 de julio de 1994, mediante el cual el señor Adolfo Pantoja promovió el recurso de impugnación que nos ocupa.
2. El oficio CEDH-P-107-94 del 21 de julio de 1994, recibido en esta Comisión Nacional el 1º de agosto del mismo año, a través del cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco envió a este Organismo Nacional el expediente CEDH/01/A-088/93.
3. La copia de la averiguación previa AA-132/992, iniciada el 24 de julio de 1992, por el agente del Ministerio Público adscrito a la Dirección de Averiguaciones Previas en Villahermosa, Tabasco, de cuyas actuaciones destacan las siguientes:
  - i) Propuesta de no ejercicio de la acción penal emitida el 3 de noviembre de 1992, dentro de la averiguación previa AA-132/992, por el licenciado Wilberth Damián Moscoso, agente del Ministerio Público auxiliar del Procurador.
  - ii) Confirmación de la propuesta de no ejercicio de la acción penal resuelta por el licenciado Emilio Hernández Castellanos, agente del Ministerio Público auxiliar del Procurador.
4. La Recomendación 4/994, del 6 de junio de 1994, mediante la cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco concluyó el expediente CEDH/01/A-088/93, relacionado con la queja interpuesta por la señora Matilde Alvarado.
5. El oficio 333 del 9 de septiembre de 1994, emitido por el licenciado Enrique Priego Oropeza, entonces Secretario General de Gobierno del Estado de Tabasco, a través del cual obsequió los informes a este Organismo Nacional.
6. El oficio sin número del 9 de septiembre de 1994, emitido por el licenciado Jaime Humberto Lastra Bastar, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, a través del cual obsequió los informes a este Organismo Nacional.

## **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

El 24 de julio de 1992, el licenciado Martín García Ruiz, agente del Ministerio Público auxiliar de la Dirección de Averiguaciones Previas en Villahermosa, Tabasco, inició la

averiguación previa AA-132/992, con motivo de la querrela presentada por la señora Matilde Alvarado, en contra del licenciado Jorge Sánchez Brito, Notario Público Número 1, en Jonuta, Tabasco, por la comisión de posibles hechos delictivos.

El 3 de noviembre de 1992, el licenciado Wilberth Damián Moscoso, agente del Ministerio Público auxiliar del Procurador, resolvió consultar el no ejercicio de la acción penal dentro de la averiguación previa AA-132/992, remitiendo la misma a la Procuraduría General de Justicia en el Estado, a fin de que, previo estudio, se modificara, revocara o confirmara la determinación.

El 26 de noviembre de 1992, el licenciado Emilio Hernández Castellanos, agente del Ministerio Público auxiliar del Procurador, determinó confirmar el no ejercicio de la acción penal dentro de la averiguación previa AA-132/992.

El 17 de mayo de 1993, la señora Matilde Alvarado presentó escrito de queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, donde el 6 de junio de 1994 se emitió la Recomendación 4/994; sin embargo, la misma no fue aceptada por las autoridades a las que fue dirigida.

#### **IV. OBSERVACIONES**

Del análisis de los hechos y de las evidencias descritas en los capítulos que anteceden, esta Comisión Nacional considera que se han violado los Derechos Humanos de la señora Matilde Alvarado, toda vez que no le fue respetado su Derecho de legalidad y seguridad jurídica, por las siguientes razones:

a) El Secretario General de Gobierno del Estado de Tabasco se negó a aceptar la Recomendación 4/994 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, invocando el contenido del artículo 101 de la Ley del Notariado para el Estado, donde se establece que las escrituras, las actas y sus testimonios mientras no sean declaradas legalmente falsas, tendrán el carácter de prueba plena; sin embargo, la Recomendación que se le formuló fue en el sentido de que se llevara a cabo una visita especial a la Notaría Pública N° 1, en Jonuta, Tabasco, a fin de constatar las faltas o irregularidades en que pudo haber incurrido su titular en el trámite y elaboración de las escrituras públicas anteriormente referidas. Los argumentos de la respuesta no justifican la no aceptación, ya que la Ley del Notariado para el Estado de Tabasco señala en el artículo 121 lo siguiente:

El Gobierno del Estado ordenará visitas especiales a una Notaría, cuando tenga conocimiento, por queja o por cualquier otro motivo, de que un Notario ha violado la Ley. En este caso la visita se concretará exclusivamente a la investigación de la irregularidad de que se trate.

b) Por su parte, el Procurador General de Justicia del Estado respondió que la averiguación previa AA-132/992, se determinó conforme a Derecho y argumentó que el quejoso debería recurrir primero a la vía civil para impugnar la legalidad de la escritura en cuestión y que posteriormente se ejercitaría la acción penal.

Esta Comisión Nacional considera que la anterior es una apreciación incorrecta, toda vez que no existe impedimento legal para que el Ministerio Público investigue los hechos y si fuera el caso, ejercite acción penal en contra de un Notario Público, independientemente de que se haya o no declarado la nulidad de una escritura pública protocolizada por él o de la responsabilidad administrativa o civil que se derive del caso. En este sentido, los artículos 109 y 110 de la Ley del Notariado para el Estado de Tabasco establecen:

Los Notarios son responsables por los delitos y faltas que cometan con motivo del ejercicio de su profesión en los mismos términos en que lo son los demás ciudadanos; en consecuencia, quedarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades penales en todo lo concerniente a los actos u omisiones delictuosos en que incurran.

- De la responsabilidad civil en que incurran los notarios conocerán los Tribunales Civiles, a instancia de parte legítima y en los términos de su respectiva competencia.
- La responsabilidad administrativa en que incurran los Notarios por violación a los preceptos de la presente Ley, se hará efectivo por el Gobernador del Estado.

De los artículos transcritos se desprende que los notarios públicos en el ejercicio de sus funciones pueden incurrir en responsabilidad administrativa, civil e incluso penal; sin embargo, no es necesario agotar un procedimiento para poder iniciar y determinar otro, toda vez que éstos pueden llevarse a cabo simultáneamente, ya que la tramitación de uno no obstaculiza ni interrumpe la del otro.

En relación con lo expuesto, la Comisión Nacional observa que la Ley del Notariado en su artículo 31 señala que: "El Notario, a la vez que funcionario público, es profesional del derecho..."

Por lo tanto, en su calidad de servidor público debe cumplir con las obligaciones contenidas en la Constitución Política del Estado de Tabasco que indica:

Art. 67.- La legislatura del Estado, expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad de acuerdo con las siguientes prevenciones:

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por aquellos actos u omisiones públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

A este respecto, conviene precisar que el incumplimiento de dichos preceptos dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurra; no gozando de fuero que impida iniciar procedimiento alguno en su contra. Por lo tanto, en agravio de la señora Matilde Alvarado, se integró irregularmente la averiguación previa AA-132/992, la cual, por esta razón, no fue determinada conforme a Derecho.

c) Finalmente, el Procurador General de Justicia del Estado se refirió a que los artículos 61 al 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 158, fracción III, de su Reglamento Interno, no confieren a este Organismo Nacional facultades para requerir informes a la autoridad que no acepta una Recomendación; al respecto es importante señalar que tales artículos se refieren a los diversos supuestos en los que procede el recurso mencionado y la forma en que debe substanciarse; asimismo, constituyen el fundamento legal para solicitar informes a las autoridades correspondientes. En efecto el artículo 65 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que:

Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y, en caso necesario, requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente.

...

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado.

A mayor abundamiento, la facultad para admitir y substanciar los recursos contra autoridades locales que no aceptan inicialmente una Recomendación emitida por un organismo local, se desprende de lo que establece el acuerdo 3/93 del 6 de septiembre de 1993 emitido por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a la letra dice:

UNICO: La Comisión Nacional podrá formular la Recomendación que corresponde a la autoridad local que no la haya aceptado inicialmente, la que deberá informarle sobre su aceptación y cumplimiento.

Si bien es cierto que la hipótesis de que alguna autoridad no acepte una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos no se encuentra específicamente prevista dentro de los supuestos que establece la procedencia del recurso de impugnación, de los artículos 61, 63, 64, 65, último párrafo; y 66 de la Ley citada, así como 158 del Reglamento Interno, se desprende la competencia de la Comisión Nacional para admitir y substanciar tal recurso, en virtud de que la no aceptación de una Recomendación constituye el extremo de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo local, supuesto que sí se encuentra previsto en los numerales citados.

De conformidad con lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular, respetuosamente a usted, señor Gobernador, las siguientes:

## **V. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.-** Gire sus instrucciones al Secretario General de Gobierno para que se ordene una visita especial a la Notaría No. 1 en Jonuta, Tabasco a fin de investigar sobre el hecho denunciado en la averiguación previa AA-132/992.



**SEGUNDA.-** Gire sus instrucciones al Procurador General de Justicia del Estado, a fin de que se integre y determine conforme a Derecho la averiguación previa AA-132/992, y en su caso ejercite la acción penal correspondiente. Asimismo, solicitar la orden de aprehensión en contra de quienes resulten responsables y proceder a su inmediata ejecución.

**TERCERA.-** Instruir al Procurador General de Justicia en el Estado, a efecto de que ordene el inicio del procedimiento de investigación interno en contra de los licenciados Wilberth Damián Moscoso y Emilio Hernández Castellanos, agentes del Ministerio Público en Villahermosa, Tabasco, quienes conocieron de la indagatoria de referencia, y que determinaron el no ejercicio de la acción penal, y en su caso, dar vista al Ministerio Público para el inicio de la averiguación previa respectiva por el o los delitos que resultaran. Si llegaren a dictarse órdenes de aprehensión, cumplirlas cabalmente.

**CUARTA.-** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se nos haga llegar dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

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

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

**Atentamente**

**El Presidente de la Comisión Nacional**