

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2019, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
83/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al quince de octubre de dos mil veinte.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Por oficio presentado el uno de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Congreso del Estado de Quintana Roo.
2. Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN:

Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dos de julio de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 1º, 5º, 18 y 20, B), fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 8º y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º, 14.2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, son inconstitucionales **porque vulneran los derechos de igualdad y no discriminación**, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como **el principio de presunción de inocencia**, al excluir de manera injustificada para aspirar al ejercicio del notariado a aquellas personas que fueron condenadas o sujetas a un procedimiento penal por delito doloso, y al establecer como causa de suspensión del ejercicio de sus funciones, haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso.

Que el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, resulta discriminatoria al prever para aspirar al ejercicio del notariado, los siguientes requisitos:

1. No haber sido condenado por delito doloso para aspirar al ejercicio del notariado.
2. No estar bajo proceso penal por delito doloso.
3. No haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial.

Asimismo, que el artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, es inconstitucional al establecer como causa de suspensión de un Notario en ejercicio de sus funciones:

1. Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva;

Para demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados el concepto de invalidez se divide en cuatro rubros:

A. Importancia del derecho a la igualdad y no discriminación, para aspirar al ejercicio del notariado.

Parte de la premisa de que el artículo 1º de la Constitución Federal, contempla el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse a hacer distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en la prohibición de que los Congresos emitan normas discriminatorias.

Que el Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución, no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Cita los criterios 1ª. CXXXVIII/2005, de rubro: *"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO"*; y 1ª./J. 55/2006, de rubro: *"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"*; asimismo, ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza algunos de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**

Así señala, que los requisitos exigidos en las normas impugnadas deben ser entendidos como una disposición que contiene categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal, ya que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo, como lo es aspirar al ejercicio del notariado público, así como una causa de suspensión del ejercicio de sus funciones.

En el caso concreto, estima que las normas impugnadas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo proceso penal por delito doloso; han sido partes y por tanto han recibido sentencia en materia civil en juicio de carácter patrimonial; o fue dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso; pues las personas que se encuentren en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad de aspirar al ejercicio del notariado, o en su caso, serán suspendidos del ejercicio de sus funciones, a los Notarios del Estado de Quintana Roo.

Aduce que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción, basada en una categoría sospechosa –factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa: a) cumplir con la finalidad constitucional imperiosa; b) la medida debe estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, c) la medida debe ser lo menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional¹.

Señala al respecto, que las medidas legislativas impugnadas, suponiendo sin conceder que puedan perseguir un fin válido, consistente en que las personas que quieran aspirar al ejercicio de las funciones del notariado o que ya se encuentren ejerciéndolas gocen de buena reputación, lo cierto es que, considera que **dichas normas no persiguen una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional**, de ahí que, no se apruebe la primera estadía del escrutinio estricto de proporcionalidad.

B. Transgresión al principio de presunción de inocencia.

Señala que la porción normativa "ni estar bajo proceso penal por delito doloso" de la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, exige para aspirar al ejercicio del notariado, no estar sujeto o vinculado a proceso penal por delito doloso; y la fracción I del artículo 154 de la citada ley, establece como causa de suspensión de un notario en ejercicio de sus funciones, haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva.

Dichas medidas legislativas atentan contra el principio de presunción de inocencia; ya que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte (Convención Americana sobre Derechos Humanos, numeral 8.2 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2).

¹ P./J. 10/2016 (10ª.), de rubro: *"CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO"*.

Al respecto el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, esto es, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación².

En esta tesitura señala que el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro de las cuales se incluye el Congreso de Quintana Roo, el cual, a juicio de la promoverte dejó de lado al aprobar las modificaciones constitucionales para establecer los requisitos exigidos para aspirar al ejercicio del notariado para esa entidad, así como al prever como una causa de suspensión para el ejercicio de las funciones de un Notario, toda vez que los efectos de estar sujeto a un proceso penal para obstaculizar el derecho de acceso al ejercicio de ese empleo, conlleva otorgarle la calificación de autor o participe en un ilícito a una persona cuya culpabilidad no ha sido acreditada conforme a la ley.

Precisa que en el caso, se trata de personas que no han sido declaradas responsables penalmente por un juez, por tanto, su falta de probidad o su buena reputación no ha sido comprobada. En este sentido las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por lo tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

Que si bien el legislador local cuenta con plena libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar al ejercicio de la función del notariado, así como para establecer las causas por las cuales se podrá suspender a los notarios del ejercicio de sus funciones, dicha facultad se encuentran limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado³.

Así concluye que la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que establece como requisito para aspirar a la función notarial, no “estar bajo proceso penal por delito doloso”, no obedece a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada como responsable penalmente de forma definitiva por el juez competente.

Con relación a la fracción I del artículo 154 de la citada ley impugnada, indica que al disponer que es causa de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva; dicha norma prejuzga sobre la responsabilidad penal de la persona que se encuentra vinculada a proceso y trae como consecuencia la suspensión del ejercicio de las funciones del Notario por estar sujeto o vinculado a proceso penal por delito doloso hasta que se cuente con sentencia definitiva, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad y con ello da pie a que la suspensión se justifique en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto.

C. Transgresión al principio de reinserción social.

Que la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, al establecer como requisito para aspirar al ejercicio del notariado “no haber sido condenado”, genera un efecto discriminatorio contrario al principio de reinserción social, al excluir de manera injustificada a la persona que se ubique en esa situación; ya que se traduce en que cualquier individuo que haya sido condenado por algún delito, sin importar la gravedad del mismo, la pena impuesta, o el grado de culpabilidad resulta ampliamente restrictiva en contra de las personas que se encuentran en dicha circunstancia.

La porción normativa tildada de inconstitucional, además de generar aspectos discriminatorios y estigmatizantes, impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena, que al no acotar el tipo ni grado del delito cometido, resulta en tal sentido muy general, por lo que su efecto es ampliamente restrictivo, en virtud de que las personas que hayan sido sentenciadas por cualquier delito, estarán imposibilitados para aspirar al ejercicio del notariado, incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.

Menciona que derivado de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que, la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma, a través de diversas herramientas⁴.

² Cita en apoyo, el criterio P.XXXV/2002, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”; así como la acción de inconstitucionalidad 23/2009.

³ Citó en apoyo la Jurisprudencia 1ª./J. 45/2015, de rubro: “**LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**”.

⁴ Cita en apoyo la jurisprudencia P.J. 31/2013 (10 a), de rubro: “**REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

La porción normativa impugnada, no establece una distinción clara respecto de los delitos en un proceso penal que impiden aspirar al ejercicio del notariado, ya que así se permite la exclusión injustificadamente de la posibilidad de desempeñarse como notario en la circunscripción del Estado de Quintana Roo, haciendo extensiva la prohibición a delitos que no se relacionan con la función notarial, generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del derecho humano a la reinserción social.

Indica que es fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso –de cualquier índole- no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón de sus antecedentes penales, ya que, al encontrarse en un proceso de reinserción social, es fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser aspirar al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.

D. Transgresión al derecho de seguridad jurídica.

Considera que la porción normativa “ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”, vulnera el derecho a la seguridad, ya que la norma resulta de tal grado imprecisa, que da pauta a la discrecionalidad, pues las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial (incluso con sentencia favorable), no podrán ser aspirantes para el ejercicio del notariado.

La porción normativa señalada constituye un requisito abierto que puede dar lugar a la arbitrariedad, toda vez que, un juicio de naturaleza civil y de carácter patrimonial puede derivar de una controversia entre particulares de cualquier tipo y ello no guarda relación con la función notarial en el Estado, lo cual llevaría al extremo de que cualquier supuesto puede impedir a un individuo ser aspirante a Notario, lo que transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de cinco de agosto de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 83/2019, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de seis de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, Presidente de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, rindió su informe, en los siguientes términos:

Que es cierto el acto que se reclama, consistente en la emisión del decreto 333, donde se concibe la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Que el ordenamiento que se impugna tuvo como fin regular el ejercicio de la función notarial, que originalmente le corresponde al Ejecutivo del Estado, quien por delegación la encomienda a profesionales del derecho, investidos de fe pública, independientes e imparciales, en virtud de la patente o nombramiento que se les otorga.

Que dicha delegación otorgada por el Ejecutivo del Estado, respecto de la atención y servicio que brinda un fedatario público es de alta importancia, ya que en su función se encuentra depositada la confianza de quien le solicita sus servicios, además se encuentran referencias y datos específicos de los bienes del que solicita sus servicios, así como datos confidenciales.

En este sentido señala que en la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, se prevé un nuevo procedimiento de examen e integración del jurado para el examen de aspirante; por lo que resulta de gran importancia que en el caso de quienes aspiren a la función notarial no hayan sido condenados ni estén bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciados en materia civil de carácter patrimonial, ya que resulta un tanto riesgoso que las personas que aspiren a la función notarial tengan este tipo de antecedentes; razón por la cual los legisladores que integran a su representada, en uso de su facultad de libre configuración, estipularon dichos extremos para ostentar el carácter de aspirante a la función notarial, al considerar válido que como legisladores prevean una serie de esquemas en los que los usuarios de este servicio puedan ser objeto de algún delito como lo es el de fraude.

Señala que si bien es cierto, como se establece en la demanda, que el extremo fue establecido sin hacer una diferencia de delitos, también lo es que, la razón de establecer una previsión a quienes aspiren a la función notarial deban tener un modo honesto de vivir y una buena fama pública, es por la intervención que puedan tener con motivo del servicio a la función notarial.

Bajo este esquema, el legislador sin ningún ánimo de discriminación, estableció los extremos para limitar el acceso de los aspirantes a la función notarial, así como a las causas de suspensión de un notario, solo con la firme intención de proteger a las personas que en un momento dado puedan sufrir riesgo derivado de la confianza depositada en el fedatario público.

Que en ningún momento fue el ánimo de su representada impulsar actos discriminatorios en contra de persona alguna, por el contrario es de valorarse la certeza jurídica con la que deben dirigirse los fedatarios públicos en el Estado, al prestar el servicio a la ciudadanía, máxime si intervienen bienes y la confianza de las personas que solicitan los servicios vinculados a la función notarial; de ningún modo intentó ser contraria a principios de derechos tan esenciales como lo es el principio de presunción de inocencia ni de reinserción social, pues valoró estos aspectos, haciendo prevalecer los interés propios de las personas.

Bajo esta lógica el Congreso del Estado de Quintana Roo, utilizó su plena libertad de configuración por cuanto a su ámbito, estableciendo los extremos que hoy conducen al aspirante de la función notarial y en los casos en los que será procedente la suspensión de dicha función, establecido en los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo. Por lo que considera que los preceptos impugnados son válidos por estar apegados a los preceptos de la Constitución, tratados internacionales y leyes generales que rigen en la materia.

En este sentido de conformidad con los artículos 116, fracción I, 124 y demás disposiciones aplicables de la Constitución Federal, solicita la improcedencia de la acción de constitucionalidad.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Jesús Antonio Villalobos Carrillo, encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, rindió su informe, en los siguientes términos:

Que es cierto que su representado promulgó y publicó el decreto 333 por el que se expide la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo (artículos 28, fracción X, y 154, fracción I), publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad el dos de julio de dos mil diecinueve.

Que la promulgación y publicación del decreto impugnado no contravienen preceptos constitucionales y convencionales ni los derechos fundamentales que estima violados la accionante, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que le confieren como gobernador los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y 4º, párrafo primero y 7º, fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Es improcedente e inverosímil la demanda, porque le parece producto de una grave parcialidad en la apreciación de las cosas, que se recrudece al concebir los llamados derechos humanos de una sola literalidad, pues aun cuando la accionante lo niegue, el fin que persigue, de obtener la razón, es el debilitamiento de la institución, en el presente caso la fe notarial y un sesgo en el estado de derecho a lo que todo gobernado debe ceñirse.

Que en el presente caso, tratándose de normas, no solo debe observarse la supuesta parte afectada (los interesados en el desempeño del notariado), sino que en un raciocinio elemental y justo debe abarcar los efectos de lo contrario, es decir, que el reflejo del acto que se exige sea declarado inconstitucional y por ende no aplicado, sus consecuencias y la utilidad hacia la mayoría de los gobernados.

Que la institución del notariado al ser una función tan relevante y de alto impacto en la sociedad, requiere que quienes la ejercen estén provistos de ciertas calidades, por lo que, surge no solo la facultad de establecer requisitos como los previstos en los preceptos impugnados (los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo), sino la obligación del Estado de pugnar porque los que la vayan a ejercer o ejerzan dicha función, cumplan con ciertos parámetros que permitan que los gobernados reciban esa certeza jurídica de seguridad en su patrimonio, toda vez que, el fin último y único de la función notarial a través de la fe pública, es en beneficio para los gobernados; por lo que, es esencial la exigencia al Ejecutivo del Estado, de que éste deposite esa prerrogativa en profesionales del derecho con ciertas cualidades, las cuales se obtienen bajo ciertas premisas y supuestos.

Aduce que los gobernados necesitados del servicio notarial, igual tienen derechos fundamentales a la seguridad y certeza jurídica respecto de su propiedad que representa su patrimonio a contar con instituciones sólidas, a vivir en un marco de estricto derecho, lo que la accionante no observa; de ahí su parcialidad, pues de haber analizado el tema de manera amplia en las dos vertientes -los derechos de los aspirantes al ejercicio del notariado, de los que ejercen la fe pública y de los gobernados, catalogados éstos como interés general de las mayorías-, se habría abstenido de accionar como indebidamente lo hace, ya que se hubiera dado cuenta de la existencia de derechos fundamentales encontrados.

Al respecto señala que este Alto Tribunal ya ha analizado y dispuesto que prevalece el derecho de las mayorías, del interés general, al de aquellos aspirantes o practicantes de la fe pública, ya que de no hacerlo así se estaría violando en perjuicio de los gobernados, los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En este sentido, considera que los requisitos por parte del legislador no deben ni pueden ser entendidos como actos violatorios al derecho a la igualdad y a la no discriminación, únicamente por lo riguroso que estos puedan ser, ya que estos requisitos se relacionan íntimamente con el derecho humano a la seguridad y certeza jurídica de los gobernados, pues de ellos depende incluso la pérdida o conservación y protección del bien que incluye el patrimonio.

Precisa que no existe violación al derecho a la igualdad y a la no discriminación por consecuencias de actos cometidos por uno mismo, en forma consiente, premeditada y con alevosía (delitos dolosos), ya que estimar lo contrario se estaría en el mundo de los contrasentidos y en desapego al principio jurídico de que “nadie escucha a quien reclama su propia torpeza”.

Que al establecer como requisito para el ejercicio y desempeño de la función notarial, que el interesado no haya sido condenado por delito doloso, ni desempeñar la función cuando se le dicte auto de vinculación a proceso por delito de la misma naturaleza, obedece a la situación de lo que acontece al interior del Estado respecto a la materia tratada, por lo que, el legislador conforme a sus facultades dispuso, porque así concibió la necesidad de proteger la función del notariado, lo que de ninguna manera la demandante analiza ni estudia, para reclamar la supuesta violación a derechos fundamentales, exponiendo lastimar a otros igual humanos con mayores agravios, como son los derechos de los gobernados.

No existe la violación al derecho a la igualdad como lo concibe la accionante, puesto que se trata del cumplimiento de requisitos para aspirar al ejercicio del notariado, lo que en todo proceso o concurso se da y quienes no cumplan con lo exigido no acceden, sin que ello redunde en tal violación; pues al ser la fe pública de fuerte impacto hacia los gobernados, es obligación del Estado procurar instituciones fuertes que respondan la exigencia social, cuyo interés está arriba de cualquier particular.

Que tampoco puede entenderse la violación a la libertad de profesión, en virtud de que la Ley del Notariado para el Estado de Quintan Roo, no regula profesiones, sino la fe pública notarial, pues entre el concepto de profesión y el ejercicio del notariado existen diferencias fundamentales; como profesión la Ley General de Profesiones aplicable en todo el territorio de la Federación es la atinente al caso y de ninguna manera se conculca la misma con la Ley del Notariado. En donde se relacionan profesión y función notarial, es en que ésta es desempeñada por profesionales del derecho, teniendo como limitante para que éstos la ejerzan, que cumplan con los requisitos que para ello exige la norma, exigencia que de ninguna manera se puede considerar como prohibición a la libertad de profesión.

En el mismo sentido, tampoco existe violación al principio de presunción de inocencia, con el contenido de la fracción I del artículo 154 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, ya que la normativa es muy clara al señalar que a todo notario que se le dicte auto de vinculación a proceso por delito doloso se le suspenderá en forma preventiva de sus funciones, siempre en estricto sentido a los intereses de la mayoría de los gobernados, los que podrían ser afectados con alguna acción indebida de quienes ejerzan la función notarial.

Aduce que la demandante confunde los términos de suspensión por el de cancelación, ya que en el primero se trata de una medida provisional, toda vez que, si al final resultara improcedente la acusación por delito doloso, se le restituye al funcionario en su cargo; y el segundo, se refiere a la cancelación de la patente y de funciones como notario, que no es el caso, porque la ley no refiere a ello.

Finalmente señala que la accionante interpreta incorrectamente el concepto de dolo que podría existir en ciertos delitos, lo cual implica la maquinación perversa, la instrumentación planificada de cometer tal conducta en contra de semejantes y de ello obtener lucro, por lo tanto, no es dable que alguien con semejante característica pueda desempeñar la fe pública o continuar en el desempeño; ello sin prejuzgar el principio de reinserción social ni el de presunción de inocencia, ya que el ejercicio del notariado requiere de la imagen probada, honesta, que genere confianza en quienes por necesidad acuden a esta institución.

Por todo lo anterior, considera que son infundados los conceptos de invalidez de la accionante y en vía de consecuencia debe reconocerse la validez de los artículos impugnados.

SÉPTIMO. Opinión de la Fiscalía General de la Republica. En la presente acción de inconstitucionalidad la Fiscalía General de la Republica se abstuvo de formular opinión al respecto.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)⁵, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I⁶ y 11, fracción V⁷, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, las normas que se impugnan (artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo), se publicaron en el Periódico Oficial de la referida entidad, el martes dos de julio de dos mil diecinueve, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del miércoles tres de julio al jueves uno de agosto de dos mil diecinueve.**

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y dos del cuaderno principal, la demanda se presentó el jueves uno de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esa tesitura, su presentación **es oportuna.**

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce⁹.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción

⁵ "Artículo 105. (...)

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)"

⁶ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)"

⁷ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁸ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)"

⁹ Foja 33 del expediente principal.

¹⁰ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

(...)"

en contra de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dos de julio de dos mil diecinueve, que estima contrarios a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹, dicho funcionario al momento de la presentación de la demanda contaba con la legitimación necesaria.

CUARTO. Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO. Estudio de Fondo. Inconstitucionalidad de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene -en esencia- que dichos preceptos son inconstitucionales porque **vulneran los derechos de igualdad y no discriminación**, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; **seguridad jurídica, reinserción social**, así como **el principio de presunción de inocencia**, al excluir de manera injustificada para aspirar al ejercicio del notariado a aquellas personas que fueron condenadas o sujetas a un procedimiento penal por delito doloso, y al establecer como causa de suspensión del ejercicio de sus funciones, haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso.

En relación con el **artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**, sostiene que es inconstitucional al prever para aspirar al ejercicio del notariado, los siguientes requisitos:

1. **No haber sido condenado por delito doloso para aspirar al ejercicio del notariado;** en este supuesto señala que al establecer la norma como requisito para aspirar al ejercicio del notariado “no haber sido condenado”, genera aspectos discriminatorios y estigmatizantes, que impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena, que al no acotar el tipo ni grado del delito cometido, resulta en tal sentido muy general, ya que su efecto es ampliamente restrictivo, en virtud de que las personas que hayan sido sentenciadas por cualquier delito, estarán imposibilitados para aspirar al ejercicio del notariado, **incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.**

2. **No estar bajo proceso penal por delito doloso** para aspirar a la función notarial; al respecto señala que este requisito no obedece a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta **contra la presunción de inocencia** de una persona que aún no ha sido declarada como responsable penalmente de forma definitiva por el juez competente.

3. **No haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial;** considera que esta porción normativa, vulnera el **derecho a la seguridad jurídica**, ya que la norma resulta de tal grado imprecisa, que da pauta a la discrecionalidad, pues las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial (incluso con sentencia favorable), no podrán ser aspirantes para el ejercicio del notariado. La porción normativa señalada constituye un requisito abierto que puede dar lugar a la arbitrariedad, toda vez que, un juicio de naturaleza civil y de carácter patrimonial puede derivar de una controversia entre particulares de cualquier tipo y ello no guarda relación con la función notarial en el Estado, lo cual llevaría al extremo de que cualquier supuesto puede impedir a un individuo ser aspirante a Notario, lo que transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

Con relación al **artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**, indica que es inconstitucional al establecer como causa de suspensión de un Notario en ejercicio de sus funciones:

- **Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva;** al respecto, indica que dicho requisito **atenta contra el principio de presunción de inocencia**, pues la norma prejuzga sobre la responsabilidad penal de la persona que se encuentra vinculada a proceso y trae como consecuencia la suspensión del ejercicio de las funciones del Notario por estar sujeto o vinculado a proceso penal por delito doloso hasta que se cuente con sentencia definitiva, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad y con ello da pie a que la suspensión se justifique en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto.

¹¹ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)”.

Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, resaltando en negritas las fracciones impugnadas, establecen lo siguiente:

“Artículo 28. Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I.- Ser de nacionalidad mexicana y tener treinta años de edad, a la fecha de la presentación del examen;

II.- Tener residencia en el Estado de cuando menos cinco años ininterrumpidos, anteriores a la fecha de su solicitud de examen;

III.- Tener Título de Licenciado en Derecho o Abogado, acreditar cuando menos cinco años de ejercicio profesional contados a partir de la fecha de expedición de su Cédula Profesional y acreditar cuando menos veinticuatro meses de práctica notarial ininterrumpida, bajo la dirección y responsabilidad de algún Notario Titular del Estado de Quintana Roo;

IV.- No tener vicios de embriaguez, drogadicción o de juegos de azar, y gozar de buena reputación personal y profesional;

V.- No tener enfermedad crónica que impida el ejercicio de sus facultades mentales, ni impedimento físico que se oponga a las funciones de Notario;

VI.- No haber sido declarado en quiebra o sujeto a concurso, sin haber sido rehabilitado o declarado inocente;

VII.- Estar en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

VIII.- No ser ministro de algún culto religioso;

IX.- No haber sido separado del ejercicio del Notariado en alguna entidad federativa, con causa justificada, ni haber sido sancionado administrativamente con motivo de algún cargo de Notario Suplente o Auxiliar;

X.- No haber sido condenado ni estar bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial;

XI.- Solicitar, presentar y aprobar, con un mínimo de 75 puntos en una escala del 0 al 100, el examen teórico-práctico ante el jurado que se integre para tal efecto;

XII.- Expresar su sometimiento a lo inapelable del fallo del jurado;

XIII.- Pagar los derechos que señale la autoridad fiscal competente;

XIV.- Declarar bajo protesta de decir verdad que no es y no se encuentra desempeñando funciones de Notario Público o de Corredor Público o de cualquier otra figura investida de fe pública notarial o mercantil, en cualquier entidad federativa del país. Lo anterior, con excepción de los notarios auxiliares, y

XV.- No ser o no haber sido Secretario de Despacho dependiente del Ejecutivo, Diputado Local, Fiscal General del Estado, Titular de la Auditoría Superior del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, Juez, Miembro de algún Ayuntamiento de la entidad, dirigente de un Partido Político, ni servidor público que por la naturaleza de su función, empleo, cargo o comisión, maneje o tenga bajo su resguardo, custodia o disposición de recursos públicos de carácter económico o financiero pertenecientes a los Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos o a la administración pública en el Estado, durante el año anterior a la presentación del examen.

En la práctica notarial que se menciona en la Fracción III el interesado solicitante estará bajo la dirección y responsabilidad del titular de la Notaría Pública quien sólo podrá tener bajo dicha responsabilidad hasta dos interesados a la vez. Para tal efecto el Notario Público deberá dar aviso a la Dirección General de Notarías y al Consejo de Notarios del inicio y terminación de la práctica.

Para efectos de la fracción IX, se entenderá qué causa justificada se refiere a que la separación del Notario Público haya sido determinada por haber cometido delito doloso de acuerdo a la legislación penal correspondiente, y también, cuando haya incurrido en faltas administrativas que por su gravedad hubieran propiciado su separación en la función notarial”.

*“**Artículo 154.** Son causas de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones, además de las que se establecen en el artículo 197 de esta ley, las siguientes:*

I.- Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva;

II.- La sentencia judicial ejecutoriada, que le imponga como pena la suspensión del cargo, por un término que no exceda de tres años;

III.- La sanción administrativa que cause estado, impuesta por el Ejecutivo del Estado por incumplimiento a las disposiciones de esta ley en el ejercicio de sus funciones, y

IV.- Los impedimentos físicos o mentales transitorios para el ejercicio de su actividad notarial, casos en los cuales, durará la suspensión mientras subsista el impedimento y éste no exceda de un máximo de tres años consecutivos contados a partir de la declaración de suspensión temporal.

El Notario que deje de actuar por suspensión quedará impedido para intervenir como abogado con cualquier carácter, en los litigios que se relacionen con las escrituras o actas notariales que hubiere autorizado, salvo que se trate de causa propia.

Las causas de suspensión y revocación establecidas para los Notarios Titulares serán aplicables en lo conducente a los Aspirantes al Ejercicio del Notariado, Notarios Auxiliares y Notarios Suplentes”.

De la transcripción de los preceptos controvertidos en la parte que se impugna establecen lo siguiente:

Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, uno de los requisitos que deberá satisfacer el interesado es, **no haber sido condenado ni estar bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial (artículo 28, fracción X).**

Y que son causas de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones, **haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva (artículo 154, fracción I)**

Este Tribunal Pleno considera que, son esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez en los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, en cuanto establece que para ser aspirante al Ejercicio del Notariado, uno de los requisitos que deberá satisfacer el interesado es **no estar bajo proceso penal por delito doloso**; así como la fracción I del artículo 154 de la referida ley, al establecer como causa de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones, **haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva**, ambos requisitos vulneran el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 20 de la Constitución Federal, en su apartado B, fracción I, que se aduce violado, señala lo siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

[...]”.

Como se advierte, el citado precepto, prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Al respecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 73/2018¹², se destacó que este Alto Tribunal al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016, consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia –mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene **"efectos de irradiación"** que se reflejan o proyectan **para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de "estar sujeto a proceso penal"**, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia, y de esta forma, explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **1)** como regla de trato procesal; **2)** como regla probatoria; y, **3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal **"...consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal"**, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es **"impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena"**, toda vez que **"la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías"**.

Por su parte, en el caso **Suárez Rosero Vs. Ecuador**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2¹³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **"...se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva"**, puesto que **"...en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida"**, de tal manera que sería **"...lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos"** (párrafo 77).

Posteriormente, en el asunto **Ricardo Canese Vs. Paraguay**, dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia **"...es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme"** (párrafo 154). En esta línea, en el diverso **López Mendoza Vs. Venezuela** expuso con toda claridad que **"...la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable"** (párrafo 128).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, al marco constitucional para el estudio de la norma reclamada y al estudio de fondo, consistentes en declarar la invalidez del artículo del artículo 101, fracción VI, en su porción normativa "o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 631, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹³ **"Artículo 8. Garantías Judiciales"**

1. [...]

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...]"

Como segunda conclusión, señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe considerarse que el requisito establecido en la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, relativo a que, para ser aspirante al ejercicio del Notariado, deberá satisfacer el interesado **no estar bajo proceso penal por delito doloso**; así como el establecido en la fracción I del artículo 154 de la referida ley, como causa de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones, **haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva**; violan la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide, por una parte, a las personas que se encuentren bajo proceso penal aspirar al ejercicio del Notariado, y por la otra parte, se impide al Notario continuar en el ejercicio de sus funciones al haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad (penal).

Lo anterior, en virtud de que, si bien es cierto que el Notariado **es una función pública que es potestad originaria del Poder Ejecutivo** y cuyo ejercicio se delega a profesionales del derecho, quienes investidos de fe pública hacen constar en los instrumentos de su autoría, los actos, hechos y negocios jurídicos que los interesados deben o quieren autenticar ante ellos y conforme a la ley, conferirles solemnidad, validez y formas legales.

Lo cierto es que, el Estado no puede ser contrario a los derechos humanos al establecer los requisitos para ser aspirante al ejercicio del Notariado, ni para suspender a un Notario en el ejercicio de sus funciones, sino que debe ser cuidadoso a efecto de establecer los citados requisitos, así como las causas de suspensión.

En mérito de lo expuesto, en este apartado debe declararse la invalidez de la fracción X del artículo 28, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que dice **“ni estar bajo proceso penal”**; así como de la fracción I del artículo 154 de la referida ley, en su totalidad, en cuanto señala **“I.- Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva”**; por ser violatorias del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, también **son fundados** los conceptos de invalidez, en los que la accionante argumenta que el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, es inconstitucional al prever como requisito para aspirar al ejercicio del notariado, **“no haber sido condenado por delito doloso”, “ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”**, en cuanto vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal, que al efecto señala:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

“Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016¹⁴, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1º de la Constitución Federal, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, **siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante**.

Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, se ha considerado que el **derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación**, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es *colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta*, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido¹⁵.

En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación.

Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)¹⁶, que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de **dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley** (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. constitucional. Criterio que se replicó en cuanto al referido tema, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 86/2018 y 50/2019, respectivamente, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁵ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

¹⁶ “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”

El **primer principio** obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

Por lo que hace al **segundo principio**, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

De ahí que, se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

En atención a las consideraciones señaladas, en el caso que nos ocupa, al prever el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, como requisitos para aspirar al ejercicio del notariado, "**no haber sido condenado por delito doloso**", la formulación de la norma resulta muy general, ya que comprende cualquier persona condenada **por cualquier delito** doloso aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar, además de que no se acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

Lo anterior sin que se justifique, por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la patente que podría detentar el aspirante a notario.

Lo cual, se corrobora con lo expuesto en el Dictamen con minuta de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que dio origen a la Ley impugnada, ya que en el apartado del contenido de la iniciativa se indica que se contempla como nueva figura, la del **Aspirante al Ejercicio del Notariado**, señalando los requisitos que se deberán cumplir para ser aspirante al ejercicio del Notariado, indicando que la iniciativa **tiene como finalidad generar un marco moderno que incorpore los avances tecnológicos en la función notarial; garantista, ampliando las facilidades para que los ciudadanos puedan inconformarse por irregularidades de los fedatarios bien sea por acción u omisión en sus funciones; que amplíe la supervisión del ejercicio notarial incluyendo mecanismos alternos de solución de controversias, como la mediación y la conciliación.**

Aduciendo que uno de los temas fundamentales que se pretende con la iniciativa de ley para asegurar un Notariado confiable y con la preparación necesaria, es que se fortalece con un proceso en el que los exámenes de oposición para obtener patente de Notario Público sean imparciales y transparentes; dejando de ser la asignación una atribución que defina únicamente las autoridades. El Jurado Dictaminador, estará constituido en su totalidad por Notarios Públicos designados por los Poderes Ejecutivo y Judicial, junto con el Consejo de Notarios, para que la sociedad tenga la certeza de que los nuevos notarios que aspiren al cargo cuenten con conocimientos prácticos y teóricos en su desempeño. **En concordancia con los mismos criterios y a las nuevas necesidades, se creó la figura de Aspirante al ejercicio del Notariado.**

Asimismo, señala como aspecto importante que se introduce en la ley, las reglas que se establecen para las Visitas de Supervisión que realiza la Dirección General de Notarías; incorporando Medios de Apremio para el caso de que haya oposición u obstaculización al trabajo de los inspectores. Las sanciones por infracciones a la ley se han diseñado con mayor equilibrio; **definiendo de forma más específica las sanciones de amonestación, multa, suspensión y revocación de patente o nombramiento por faltas graves.**

Y para justificar la iniciativa en comento la comisión dictaminadora señaló:

“El Notariado es una función pública que es potestad originaria del Poder Ejecutivo y cuyo ejercicio se delega a profesionales del derecho, quienes investidos de fe pública hacen constar en los instrumentos de su autoría, los actos, hechos y negocios jurídicos que los interesados deben o quieren autenticar ante ellos y conforme a la ley, conferirles solemnidad, validez y formas legales.

La función notarial es una función pública de carácter administrativo, que consiste en dar forma de ser y de valer a los negocios jurídicos o en establecer la presunción de verdad de ciertos hechos, mediante la afirmación pasiva de su evidencia por el Notario hecho en el mismo momento en que son para él evidentes, por su producción o por su percepción, en el instrumento público, a requerimiento de las partes y generalmente con la colaboración de éstas.

Siendo la función notarial de orden e interés públicos, corresponde a la Ley y a las instituciones que contempla, procurar las condiciones que garanticen la profesionalidad, la independencia, la imparcialidad y autonomía del Notario en el ejercicio de la fe pública de que está investido, a fin de que esta última pueda manifestarse libremente, en beneficio de la certeza y seguridad jurídicas que demanda la sociedad y sin más limitaciones ni formalidades que las previstas por la Ley.

La Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de octubre de 2007 y sus reformas publicadas el 14 de marzo de 2008 y el 29 de diciembre de 2010; por tanto, no responden en la actualidad a la cambiante realidad del Estado.

Desde el año de 1975 a la fecha, el Estado ha otorgado 124 Patentes de Notarios Públicos y 41 de Notarios Auxiliares; el aumento es inusitado si se compara con otras entidades.

A la fecha existen 45 patentes de notarías expedidas a lo largo de 30 años durante cinco administraciones gubernamentales, en las dos últimas se otorgaron 78.

A fin de que la creación de notarías tenga un equilibrio y parámetros objetivos, se establece que no debe superarse la proporción de una notaría por cada quince mil habitantes.

Debido a la elevada responsabilidad del fedatario ante la sociedad; ante el gran número de Notarios Públicos en ejercicio y la gran cantidad de instrumentos que se producen anualmente, es necesario que se dicten disposiciones legales que fortalezcan la función notarial, se supervise eficazmente el cumplimiento de la ley y se garantice la legalidad y certeza jurídica de las actuaciones notariales.

Por ello, esta comisión coincide en el establecimiento de procedimientos claros, sencillos y transparentes que permitan la creación de nuevas notarías, para lo cual, el Titular del Poder Ejecutivo tomará en consideración aspectos como la población del Estado, las actividades económicas relacionadas con la función notarial, así como el movimiento inmobiliario comercial.

Esta comisión dictaminadora coincide en que el Notario se conciba como el profesional del derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de ley, a los instrumentos notariales en que se consignen los actos y hechos jurídicos o en general negocios jurídicos y expedirá los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezca la ley.

Y precisamente en ese aspecto, esta comisión concuerda con los parámetros fijados para el examen para obtener el nombramiento de Aspirante al Ejercicio del Notariado se realizará tomando en cuenta lo siguiente, en los que destacan que podrán participar los solicitantes que hayan sido aprobados por la Secretaría de Gobierno; los sustentantes que obtengan calificación reprobatoria inferior a 75 pero no inferior a 60 puntos, podrán presentar nuevo examen tan pronto exista una nueva convocatoria, siempre y cuando tuvieren satisfechos los requisitos previstos para solicitar inscripción al examen y hayan transcurrido por lo menos seis meses desde su reprobación; y los sustentantes que obtengan una calificación inferior a 60 puntos, no podrán solicitar nuevo examen de aspirante al Ejercicio del Notariado, sino pasado un año a partir de su reprobación.

*Se considera acertado que, en cuanto a la organización del notariado en nuestra entidad, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley corresponda al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, ejercida por conducto de la Secretaría de Gobierno y la Dirección General de Notarías. Al día de hoy en la entidad se habla de un número significativo de patentes, las cuales en su conjunto atienden la función notarial, **es por ello que requieren de un nuevo ordenamiento que regule de forma más eficaz el funcionamiento de las mismas, con un esquema actual que atienda las nuevas necesidades de la función notarial en nuestra entidad”.***

Y con relación al artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo impugnado únicamente señaló:

"3. Es necesario modificar el contenido del artículo 29, en razón a que el numeral propuesto resulta ser relativo al contenido del reglamento que se expida, por lo que se reforma dicho artículo para precisar únicamente que, los requisitos señalados en el artículo 28 se justificarán de conformidad con lo que disponga la convocatoria correspondiente".

Asimismo, cabe precisar que el artículo 29 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, prevé que los requisitos señalados en el diverso 28 se justificarán de conformidad con lo que disponga la convocatoria correspondiente¹⁷; y de la iniciativa a la Ley impugnada se advierte lo siguiente:

"Artículo 29. Los requisitos señalados en el artículo anterior, se justificarán en la siguiente forma:

El indicado en la fracción 1, por los medios que establece el Código Civil para justificar el estado de las personas; el indicado en la fracción 11, con comprobantes a su nombre de pago de servicios públicos de energía eléctrica o telefonía o de estados de cuenta expedidos por Instituciones del Sistema Financiero Mexicano o con el certificado o constancia que expida la Autoridad Municipal correspondiente; el indicado en la fracción 111 por medio del título respectivo, la cédula profesional, la constancia expedida por el titular de la Notaría Pública, así como los avisos sellados a la Dirección General de Notarías y al Consejo de Notarios de inicio y terminación de la práctica; el indicado en la fracción IV por declaración de dos testigos bajo protesta de decir verdad ante Notario Público; el indicado en la fracción V, por medio de certificados expedidos por dos médicos titulados; los requisitos establecidos por las fracciones VI, VII, VIII, IX y XII no requieren prueba, pero sí la declaración bajo protesta del interesado de no encontrarse comprendido en estos impedimentos y de su sometimiento anticipado al fallo; el requisito indicado en la fracción X, por medio de certificado de no tener antecedentes penales, así como declaración bajo protesta del interesado de no estar bajo proceso penal por delito doloso".

Así, si bien el Notario se concibe como profesional del derecho investido de fe pública, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados; dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función sino que al contrario tiende a una cuestión estigmatizante y de calidades humanas, presumiendo que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Federal a raíz de la reforma constitucional de dos mil ocho, con la nueva visión protectora de derechos humanos adoptada desde junio de dos mil once.

En efecto, como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido¹⁸ que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger

¹⁷ "Artículo 29. Los requisitos señalados en el artículo anterior se justificarán de conformidad con lo que disponga la convocatoria correspondiente".

¹⁸ Época: Décima Época. Registro: 2005918. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a./J. 21/2014 (10a.). Página: 354. **"DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO).** A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término "readaptación" y su sustitución por el de "reinserción", a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición.

Época: Décima Época. Registro: 2005883. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Materia(s): Penal. Tesis: 1a./J. 19/2014 (10a.). Página: 374. **DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.** De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "derecho penal del acto" y rechaza a su opuesto, el "derecho penal del

la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, **no de personalidades**. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", **permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito**. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, **la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad**.

Siendo que el correcto desempeño, debe garantizarse a raíz de las obligaciones que se establezcan para quienes se les otorgue la patente estatal, **la supervisión del cumplimiento de tales obligaciones y las sanciones por su incumplimiento**, cuestiones que se contienen en la propia Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Máxime si el legislador al referirse a delitos dolosos no distinguió cuáles de esos delitos serían un impedimento para aspirar a ser notario público, así como su autoría y participación y, el por qué tienen incidencia en la función notarial.

Y con relación al segundo caso, la formulación de la norma también es general e imprecisa, ya que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrán ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo; ello aunado a que, un juicio de naturaleza civil y de carácter patrimonial puede derivar de una controversia entre particulares de cualquier tipo.

Ahora bien, examinadas las porciones controvertidas, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, **"no haber sido condenado por delito doloso", "ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial"**, con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado**, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal o civil de carácter patrimonial y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, **sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público**.

Lo anterior, en virtud de que los cargos de Notarios no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los nombra, ya que se trata una función pública de carácter administrativo, que como profesional del derecho investido de fe pública, están facultados para autenticar y dar forma en los términos de ley, a los instrumentos notariales en que se consignent los actos y hechos jurídicos o en general negocios jurídicos; así como expedir los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezca la ley, ello de conformidad con el artículo 17 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo¹⁹.

autor". Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculcado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo "peligroso" o "patológico", bajo el argumento de que ello redunde en su beneficio. Por ello, el quantum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquir probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado -actuando a través de sus órganos- está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

¹⁹ "Artículo 17. Notario Público es el profesional del derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de ley, a los instrumentos notariales en que se consignent los actos y hechos jurídicos o en general negocios jurídicos y expedirá los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezca la ley.

El Notario Público fungirá como asesor de los comparecientes, y tiene el deber de explicarles el valor y consecuencias legales del otorgamiento, salvo a los peritos en derecho".

Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, puedan haber sido condenados por delito doloso o haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

En el caso concreto, como se dijo la formulación de la norma en las porciones normativas que dicen **“no haber sido condenado por delito doloso”**, resulta general, ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito doloso sin distinguir respecto de cuáles delitos podrían incidir en el correcto ejercicio de la patente estatal, incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad, ni la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad; y en la porción normativa **“ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”**, la formulación de la norma también es general e imprecisa, ya que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrán ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.

Lo anterior, en virtud de que, si bien es cierto que el Notariado **es una función pública que es potestad originaria del Poder Ejecutivo** y cuyo ejercicio se delega a profesionales del derecho, quienes investidos de fe pública hacen constar en los instrumentos de su autoría, los actos, hechos y negocios jurídicos que los interesados deben o quieren autenticar ante ellos y conforme a la ley, conferirles solemnidad, validez y formas legales.

Lo cierto es que, el Estado no puede ser contrario a los derechos humanos al establecer los requisitos para ser aspirante al ejercicio del Notariado, sino que debe ser cuidadoso a efecto de establecer los citados requisitos, así como las causas de suspensión.

En tal virtud, también debe declararse la invalidez de las porciones normativas **“no haber sido condenado por delito doloso”**, **“ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial”**, previstas en la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez, referido a los principios de presunción de inocencia contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derecho a la igualdad, y no discriminación previstos en el artículo 1o. de la citada norma constitucional, y habiendo tenido como consecuencia la invalidez de lo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**²⁰

Finalmente, Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, este Alto Tribunal declara **la invalidez total** de la fracción X del artículo 28 y la fracción I del artículo 154 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dos de julio de dos mil diecinueve.

SEXTO. Efectos de la invalidez de las normas. Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al texto fundamental.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

²⁰ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo con razones adicionales, Piña Hernández por razones adicionales y diversas, Ríos Farjat con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales y diversas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción X, en sus porciones normativas "No haber sido condenado" y "ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial", de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintisiete fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 83/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del quince de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el quince de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 83/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que se impugnaron los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del considerando QUINTO relativo al estudio de fondo –cuya votación fue dividida en dos partes–, lo hice por razones y a partir de una metodología distinta. En ese orden de ideas, abordaré a continuación cada votación por separado, así como el criterio de la mayoría y las razones de mi disenso.

I. QUINTO. Estudio de fondo. Primera Parte.

i. Criterio de la mayoría.

En este primer apartado, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, en la porción normativa “*ni estar bajo proceso penal*” como requisito para ser aspirante al ejercicio del notariado, así como la porción normativa del artículo 154, fracción I, que establecía como causa de suspensión de un notario en funciones el “*Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva*”¹. Ello, al considerar que dichos preceptos eran violatorios del principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato.

Para tal efecto, la mayoría retomó las consideraciones de precedentes recientes en los que el Pleno ha sostenido que ciertos requisitos para *ocupar* o *acceder* a determinados cargos públicos constituyen una violación al principio de presunción de inocencia. En específico, se retomó la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**², en la que el Pleno sostuvo que el requisito consistente en “*no estar sujeto a procedimiento*” (penal o administrativo) para ocupar el cargo de Fiscal local viola la presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato, ya que impide a las personas acceder a dicho puesto “*no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad*”. Dicho criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**³, en donde se declaró inconstitucional el requisito de “*no estar sujeto a proceso penal*” para ocupar diversos cargos en una fiscalía local.

La mayoría considero que tales consideraciones eran igualmente aplicables al artículo 28, fracción X, en su porción “*ni estar bajo proceso penal*”, así como a la fracción I, del artículo 154, que menciona “*Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva*”, por lo que se declaró su invalidez al considerar que resultaban violatorios al principio de presunción de inocencia.

¹ **Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**

Artículo 28. Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

[...]

X.- No haber sido condenado **ni estar bajo proceso penal** por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial;

[...]

Artículo 154. Son causas de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones, además de las que se establecen en el artículo 197 de esta ley, las siguientes:

I.- Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva:

[...]

² Acción de inconstitucionalidad 73/2018, aprobada el 28 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, aprobada el martes 21 de julio de 2020, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

ii. Razones del disenso.

Si bien me pronuncié a favor de la invalidez de las normas señaladas en este apartado, con respecto al artículo 154, fracción I⁴, **consideré necesario precisar que dicha porción normativa no establecía un requisito de “acceso a la función notarial, sino una “causa de suspensión” de notarios** que ya se encuentran en funciones, por lo que las consideraciones de los precedentes no le resultan exactamente aplicables.

Como referí, coincido con la mayoría en que el precepto es inconstitucional por violar el derecho a la presunción de inocencia. No obstante, **me parece importante aclarar que dicho criterio de ninguna manera prejuzga sobre la posibilidad de que las y los notarios que enfrentan un proceso penal puedan ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones, cuando ello derive de la imposición de una “medida cautelar” dictada por un juez penal, conforme al artículo 19 de la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales⁵.**

En efecto, no debe perderse de vista que tanto la Constitución General en su artículo 19, como el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en su artículo 155, **contemplan la posibilidad de que los jueces impongan medidas cautelares diversas a la prisión preventiva a las personas imputadas**, con la finalidad de evitar que éstas se sustraigan de la acción de la justicia o afecten la investigación; las cuales pueden consistir en la **“suspensión temporal en el ejercicio de una actividad profesional o laboral”**, entre otras.

Con todo, debe aclararse que la validez de dichas medidas está sujeta en todo momento a que se cumplan los fines y condiciones que prevé el artículo 19 de la Constitución. Esto es, debe tratarse de una medida impuesta por un juez en el caso concreto, derivado de una solicitud efectuada por el Ministerio Público y siempre que se demuestre que ello es necesario para garantizar alguno de los fines del artículo 19 constitucional (es decir, siempre que sea necesario para *garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación o la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad*). En ningún caso una persona puede ser sujeta a una medida cautelar si no se acreditan dichos extremos.

En efecto, tras la reforma constitucional de 2008, nuestra Constitución optó por un sistema procesal penal más garantista y respetuoso de la presunción de inocencia, conforme al cual deben limitarse al máximo las externalidades negativas que puede tener en la vida de las personas el enfrentar un proceso penal. Este principio quedó recogido en el artículo 156 del CNPP⁶, el cual establece que: **(i)** al imponer una o varias medidas cautelares, el Juez de control de aplicar el *“criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona”*; **(ii)** al evaluar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, el Juez debe tomar en consideración *“el análisis de evaluación de riesgo realizado por el personal especializado en la materia”*; y, **(iii)** en todo caso, el juzgador *“deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado”*.

⁴ **Artículo 154.** Son causas de suspensión de un Notario en el ejercicio de sus funciones, además de las que se establecen en el artículo 197 de esta ley, las siguientes:

I.- Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva;

[...]

⁵ **Constitución General**

Artículo 19. [...]

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso [...]

Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 155. Tipos de medidas cautelares.

A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

[...]

XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;

[...]

XIV. La prisión preventiva.

Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.

⁶ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

Artículo 156. Proporcionalidad

El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

En la resolución respectiva, el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado.

En ese orden de ideas, **me parecía importante aclarar que lo que resulta contrario a la presunción de inocencia es que a una persona se le suspenda de su profesión o empleo por el sólo hecho de estar sujeta a proceso penal, sin que ello derive de una medida cautelar debidamente justificada.** En tales casos, al no estar dirigida a la consecución de alguno de los fines del artículo 19 constitucional, la suspensión carece de cualquier justificación constitucional y, por el contrario, implica *adelantar* una pena, *prejuzgando* así sobre la culpabilidad de la persona a pesar de que no se ha acreditado debidamente su responsabilidad mediante una sentencia condenatoria firme.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso coincidí con el Pleno en que el artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado de Quintana Roo era inconstitucional, **precisamente porque no condicionaba la suspensión del notario en el ejercicio de sus funciones a la existencia de una “medida cautelar”** impuesta por un juez penal en un caso concreto, **sino que la imponía por el sólo hecho de que se hubiere dictado auto de vinculación a proceso en su contra por la comisión de delito doloso.**

En otras palabras, **el supuesto de “suspensión” previsto en la norma impugnada no se vinculaba con ninguno de los supuestos del artículo 19 constitucional, los cuales, como se dijo, son los únicos que justifican la imposición de una medida cautelar de este tipo.** Por esta razón, coincidí con la mayoría en que la norma impugnada *prejuzgaba* sobre la responsabilidad penal del imputado y *adelantaba* la eventual imposición de una sanción penal, lo cual resulta violatorio del principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato extraprocesal.

II. QUINTO. Estudio de fondo. Segunda Parte.

i. Criterio de la mayoría.

En este apartado la mayoría declaró la invalidez de las porciones normativas “*no haya sido condenado por delito doloso*” y “*ni haya sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*”, contenidas en el artículo 28, fracción X, de la Ley impugnada⁷, que se establecían como requisitos para aspirar al ejercicio del notariado, al considerar que **ambas porciones vulneraban el derecho de igualdad y no discriminación** reconocido en el último párrafo del artículo 1° de la Constitución General⁸.

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que la fracción X del artículo 28 impugnado, en cuanto establecía como requisito para el aspirante al ejercicio del notariado “*no haber sido condenado por delito doloso*”, resultaba en exceso general, ya que comprendía cualquier delito doloso, aun cuando este no guardara relación con la función notarial, además de que no se acotaba la gravedad del delito, la pena impuesta, el grado de culpabilidad o incluso la temporalidad en que hubiera sido sentenciado.

Asimismo, el Pleno consideró que la restante porción normativa del artículo 28, fracción X, que establecía como requisito “*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*”, resultaba de igual forma general e imprecisa, dado que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrían ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.

De esta manera, la mayoría consideró que **ambas porciones normativas resultaban inválidas por vulnerar el derecho de igualdad**, ya que para poder acceder al empleo establecían exigencias de orden moral, en el sentido de que el aspirante al ejercicio del notariado no debe de haber incurrido en alguna conducta que la ley considera jurídicamente reprochable, sin que esto tuviera una justificación objetiva en el desempeño de sus funciones.

⁷ **Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**

Artículo 28. Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

[...]

X.- No haber sido condenado ni estar bajo proceso penal **por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial;**

⁸ **Constitución General**

Artículo 1.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ii. Razones del disenso.

Si bien me encontré en favor de la invalidez de las porciones normativas “no haber sido condenado [...] por delito doloso” y “ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial” del artículo 28, fracción X, **me pronuncié en contra de la metodología, al considerar que cada una de estas porciones debía someterse a un test de igualdad distinto, al incidir en categorías diferentes.**

En efecto, de acuerdo con la postura que he sostenido reiteradamente en precedentes⁹, la porción “no haber sido condenado por delito doloso” debió ser sometida a un **test de escrutinio estricto**, al incidir en una **categoría sospechosa** consistente en “tener antecedentes penales”. En cambio, la porción “no haber sido sentenciado en materia civil en juicio patrimonial” debió ser sometida a un **test de mera razonabilidad**, pues la misma **no incidía en una categoría sospechosa**. En ese sentido, a continuación, desarrollaré la forma en la que creo que se debieron analizar cada una de estas porciones.

1. Requisito de “No haber sido condenado [...] por delito doloso”.

Desde las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, y 50/2019, he sostenido que **hacer distinciones con base en “antecedentes penales” incide en una categoría sospechosa**. Lo anterior, pues si bien es cierto que no se trata de una categoría expresamente prevista en el artículo 1º constitucional, se encuentra comprendida en la última frase que dice “por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”¹⁰.

En particular, en mi **voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 118/2020**¹¹, sostuve que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo en una situación especial de vulnerabilidad a sufrir discriminación, en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social únicamente por haber estado en reclusión. Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal pero perdura más allá de la cárcel. A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor, el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrenta este grupo de personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, prolongando un castigo con el que ya cumplieron. Dicha situación es especialmente patente en el acceso a un trabajo.

Por lo tanto, en el presente caso para determinar si la porción “no haber sido condenado por delito doloso” del artículo 28, fracción X, era constitucional, **debía aplicarse un test de escrutinio estricto**, el cual exige evaluar si la medida: **1)** persigue una finalidad constitucional imperiosa, no solamente constitucionalmente válida; **2)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad y no sólo potencialmente conectada con tales objetivos; **3)** es la menos restrictiva para conseguir dicha finalidad.

En el caso se advierte que la medida sí perseguía una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues de los informes presentados por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local se observa que la finalidad de la medida fue *garantizar la confianza de las personas que requieren el servicio de notariado, la certeza y la seguridad jurídica de las operaciones y evitar que los usuarios sean objeto de algún delito, como fraude*. Fines que se encuentran establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, entre otros.

No obstante, considero que la medida no se encontraba estrechamente vinculada con dicha finalidad, toda vez que resultaba sobreinclusiva. Ello es así, pues la misma no *distinguía* por tipo de delito doloso, su gravedad o la fecha de su comisión, con lo cual excluye *a priori* una gran cantidad de personas que, si bien pudieron haber cometido un delito doloso en el pasado, actualmente podrían contar con las aptitudes y los requisitos necesarios para ejercer la función de Notario.

Al respecto, no desconozco que la comisión de un delito doloso ciertamente puede poner en duda la idoneidad de una persona para ocupar una función como la de notario público. Sin embargo, el hecho de que una persona haya cometido “cualquier” delito doloso en “algún” momento de su vida, no significa que por ese sólo motivo haya dejado de ser apta o idónea para ejercer una función como la de Notario Público “por el resto de su vida”.

⁹ Acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019.

¹⁰ En el primero de estos asuntos, señalé lo siguiente: “Me parece que el exigir no antecedentes penales precisamente se incluye en la fórmula genérica que atenta a la dignidad personal para menoscabar derechos, y esto no significa que en cualquier caso, que por cualquier delito se pueda inhibir o prohibir a una persona a tener un cargo público pueda ser, en automático, inconstitucional”.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 118/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 20 de mayo de 2021.

Ello es así, pues pueden existir una gran cantidad de casos en los que la simple comisión de un delito doloso (debido al tipo de delito cometido o la época de su comisión) no diga ya nada sobre el *carácter* de una persona o su *idoneidad* para ejercer la función como ésta al momento de su designación. En efecto, no es lo mismo que la persona hubiere cometido un delito en fechas recientes o durante el ejercicio de su profesión, que durante su juventud. Tampoco es lo mismo que el delito fuere patrimonial que contra el ambiente u otros bienes jurídicos. Además, puede suceder que una persona haya cometido un delito doloso durante su juventud (como lesiones en riña o robo simple, por ejemplo), y con posterioridad hubiere construido una carrera profesional intachable.

En ese orden de ideas, al ser una medida claramente sobreinclusiva, es evidente que la misma no está estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.

2. Requisito de “*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*”.

Como adelanté, a diferencia de la porción anterior considero que la porción “*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*” **debió ser sometida a un test de razonabilidad**, ya que no establece una distinción basada en una categoría sospechosa. Ello es así pues, a diferencia de las personas con antecedentes penales, no existe una historia de discriminación en contra de las personas que han sido sentenciadas en juicios civiles. Por tanto, para determinar si la norma es constitucional bastaba con analizar: 1) si dicho requisito persigue un fin legítimo; y, 2) si es adecuado para alcanzar el fin buscado.

En el caso, la medida impugnada perseguía una finalidad legítima, pues —como se dijo antes— de los informes presentados por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local se advierte que tuvo por objeto *garantizar la confianza de las personas que requieren el servicio de notariado, la certeza y la seguridad jurídica de las operaciones y evitar que los usuarios sean objeto de algún delito, como fraude*.

No obstante, considero que la medida no era adecuada para alcanzar dicha finalidad, pues el hecho de “*no haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*” no contribuye en un grado relevante a garantizar la seguridad de las operaciones y evitar que los usuarios del servicio del notariado sean objeto de algún delito. Ello es así, pues el hecho de que una persona hubiere sido sentenciada civilmente poco o nada dice sobre su capacidad, integridad o aptitud para ejercer la función de Notario Público, ni sobre la certeza y la seguridad jurídica de las operaciones.

En efecto, una persona puede ser sentenciada en un juicio civil de carácter patrimonial por múltiples razones, sin que ello refleje su falta de profesionalismo, capacidad, honorabilidad, integridad u otras características necesarias para ejercer la función de Notario. Además, no debe perderse de vista que, a diferencia de la materia penal, para condenar a alguien en un juicio civil no es necesario acreditar dolo o mala fe (e incluso existe la posibilidad de que sea sentenciada por responsabilidad objetiva). En ese sentido, es evidente que la conexión entre la medida y el fin buscado por el legislador es tan *remota* que impide considerarla una medida suficientemente adecuada.

Por estas razones, considero que distinguir entre personas por haber sido sentenciadas en un juicio civil de carácter patrimonial **no era una medida adecuada o razonable para alcanzar el fin buscado por el legislador y, por tanto, resultaba violatoria del principio de igualdad**.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del quince de octubre del dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 83/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.