

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

El artículo 28, fracción X, así como el artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicada el 2 de julio de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

“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;
(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1, 5, 18 y 20, inciso B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.2, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la no discriminación.
- Derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de reinserción social.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada. En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 2 de julio de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 3 de julio de 2019 al jueves 1 de agosto del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**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 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; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

*“**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 (...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad, no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico, sino por el contrario, su objetivo es consolidar nuestras instituciones y preservar nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

En ese orden de ideas y en virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional

de los Derechos Humanos consciente de su papel, pone el tema a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez precisado lo anterior, en el caso concreto, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve en contra de los artículos 28, fracción X y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

En particular, la porción normativa “*no haber sido condenado*” de la fracción X, del artículo 28, de la ley en comento, no especifica los delitos cuya comisión, repercutiría en la función del notariado.

La forma tan amplia en la que está redactado el requisito, excluye de la posibilidad de ser notario a las personas que hayan cometido cualquier delito doloso, incluso aquellos que no se relacionen con la función notarial, por ejemplo: lesiones, calumnia, daño a propiedad pública o privada.

Lo anterior implica, una exclusión injustificada y por tanto discriminatoria, que resulta contraria al principio de reinserción social.

Por su parte, la porción normativa “*ni estar bajo proceso penal por delito doloso*” de la misma fracción X, del artículo 28, así como la fracción I, del artículo 154 de la ley ya citada, violan el derecho a la presunción de inocencia.

Lo anterior, toda vez que, en el primer caso la norma excluye a las personas que se encuentren sujetas a un proceso penal de ser aspirantes al ejercicio del notariado, sin que exista sentencia definitiva que determine su responsabilidad en la comisión de algún delito; y en el segundo caso, la disposición 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.

Asimismo, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la

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

Dichas normas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, y los principios de presunción de inocencia y de reinserción social. Lo anterior, toda vez que aún no ha sido determinada la responsabilidad de la persona sujeta al procedimiento, a través de una resolución firme dictada por la autoridad competente, sino que únicamente se encuentra en etapa de sustanciación un procedimiento para determinar efectivamente su responsabilidad.

Es decir, las disposiciones impugnadas resultan contrarias al principio de reinserción social, pues, impiden que una persona pueda aspirar a ejercer el notariado cuando haya sido sentenciado por la comisión de cualquier delito doloso, además, en su caso son incompatibles con el presunción de inocencia, pues prejuzgan sobre la responsabilidad de una persona generando un efecto discriminatorio consistente, por un lado, en la imposibilidad de aspirar al ejercicio del notariado, y por el otro el justificar la suspensión del ejercicio de las funciones de un Notario.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos por parte de la Ley del Notariado del Estado de Quintana Roo, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, 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.

En el presente concepto de invalidez se demostrará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano del artículo 28, fracción X¹ de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, lo anterior, toda vez que dicha disposición resulta discriminatoria, al prever 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, se argumentará la inconstitucionalidad del artículo 154, fracción I², 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.

¹ Artículo 28. Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I a IX (...)

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 a XV (...)

² 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 a IV (...)

El común denominador de las disposiciones impugnadas, es que todas resultan discriminatorias, pues constituyen exigencias desproporcionales que tienen como efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población del ejercicio de la actividad notarial, por lo que se estima que violan el derecho de igualdad y no discriminación y al trabajo.

Ahora bien, de forma particular, cada uno de los numerales enlistados *supra*, constituyen medidas legislativas que resultan contrarias, ya sea al principio de reinserción social, al diverso de presunción de inocencia o al derecho a la seguridad jurídica.

Por lo anterior, serán expuestos los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de dichos preceptos de la siguiente manera:

En un primer momento se desarrolla el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación y las repercusiones que todas las normas impugnadas tienen al ejercicio de estos derechos.

Posteriormente, se abordará en lo particular cada uno de los supuestos a efecto de exponer las razones por las cuales se estima que resultan inconstitucionales por transgredir el derecho de seguridad jurídica y los principios de presunción de inocencia y de reinserción social.

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

Las normas impugnadas establecen requisitos para aspirar al ejercicio del notariado y las causas por las que un Notario podrá ser suspendido del ejercicio de sus funciones.

Para iniciar con el análisis de las normas impugnadas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1° Constitucional, el cual 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.

Si bien ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal, 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. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁴

Para sustentar lo anterior conviene recordar que, ese Alto Tribunal ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) **“o cualquier otra que atente contra la dignidad**

³ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

⁴ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.⁵

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

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁶

En el caso concreto, se estima que las normas 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 condenados por la comisión de cualquier delito doloso; han sido partes y por tanto han recibido sentencia en materia civil en juicio de carácter patrimonial; o sea dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso.

⁵ Amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince, párr. 136.

⁶ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

En efecto, 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 de Quintana Roo.

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁷

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Asimismo, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios.

- a) Igualdad ante la Ley:** obliga, 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 debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

⁷ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

b) Igualdad en la Ley: 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.⁸

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.⁹

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.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, se pronunció respecto a este derecho humano y sostuvo que la igualdad es un principio que no admite pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actual del Estado, y de cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o

⁸ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición, motivos que resultan injustificados.

Bajo esa línea de razonamiento, el mencionado Tribunal regional también ha referido que:

“... la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.”¹⁰

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por los términos de distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, *Óp. Cit.*, párrafo 94

exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.¹²

Como se ha mencionado en líneas precedentes, las disposiciones impugnadas de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, excluyen con base en categorías sospechosas relativas a la **condición social y jurídica** de las personas, situaciones que se ubican dentro de las prohibidas en el artículo 1° de la Constitución Federal, puesto que dichas circunstancias por una parte excluyen a las personas que hayan sido condenadas penalmente por cualquier delito doloso; o se encuentren sujetas o vinculadas a proceso penal; o han sido sentenciadas en materia civil en juicio de carácter patrimonial; o se ha dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso, por lo que se encontrarían en la imposibilidad para aspirar al ejercicio de las funciones del notariado, o en su caso, serán suspendidas del ejercicio de sus funciones a los Notarios del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, estableció los siguientes parámetros:

1. **Cumplir con la finalidad constitucional imperiosa.** Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible.

En el caso concreto, se estima 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

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

ya se encuentren ejerciéndolas gocen de la buena reputación, lo cierto es que dichas normas no persiguen una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, de ahí que no aprueben la primera etapa del escrutinio estricto de proporcionalidad.

Toda vez que las normas impugnadas no superan el primer paso del examen estricto de proporcionalidad, resulta evidente que, no podrían superar los siguientes estratos del mismo, los cuales son:

2. **La medida debe estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.** La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.¹³

Así, ya que se han expuesto los alcances que integran el parámetro general del principio de igualdad y no discriminación y como las disposiciones impugnadas los transgreden los mismos, a continuación, se analizará de forma particular cada uno de los supuestos referidos.

B. Transgresión al principio de presunción de inocencia.

Como se expuso de forma previa, 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.

¹³ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: “**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**”

Por su parte, la fracción I, del artículo 154 de la ley ya citada 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.

Esta Comisión Nacional considera que dichas medidas legislativas atentan contra el principio de presunción de inocencia. La Norma Suprema reconoce el principio de presunción de inocencia en el artículo 20, apartado B, fracción I, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su numeral 8.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

En torno a dicho principio, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en la tesis P.XXXV/2002, que a continuación se transcribe:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar ‘los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado’; en el artículo 21, al disponer que ‘la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público’; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole ‘buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos’. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el

*governado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado”.*¹⁴

Asimismo, 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, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.¹⁵

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad penal en este cargo, pues los efectos de las medidas tienen como consecuencia discriminación motivada por una condición de estar sujeto o en su caso vinculado a un determinado proceso penal, cuyos efectos son el de presumir la culpabilidad del individuo.

Se reitera, máxime cuando la autoridad jurisdiccional competente no ha resuelto si es o no responsable de la comisión de un delito, y, por lo tanto, limitan la pretensión de los aspirantes al ejercicio de la función del notario aun cuando cumplan con el resto de los requisitos previstos en el artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que inclusive la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un proceso penal, **debe tener el derecho a ser tratado como inocente**

¹⁴ Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

¹⁵ Véase la Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2009, en la sesión pública del 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, en el cual sostuvo que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.¹⁶

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.¹⁷ En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio, consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.¹⁸

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.¹⁹

¹⁶ Véase Tesis: 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, Página: 565, del rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN”**.

¹⁷ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, estimó “...*que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada...*”²⁰

No obstante, la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales.

Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.²¹

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

Lo anterior ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso de Lori Berenson Mejía Vs. Perú,²² aludiendo a lo señalado por el Tribunal de Estrasburgo, así como por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pronunciarse respecto de la presunción de inocencia como regla de trato extraprocesal, sosteniendo lo siguiente:

“(...) el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo) del 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párrafo 77.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado (...).”²³

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, dentro de las cuales se incluye al Congreso de Quintana Roo, el cual, a juicio de esta Comisión Nacional dejó de lado al aprobar las modificaciones constitucionales para establecer los requisitos exigidos para aspirar al ejercicio del notariado para esa entidad, así como preverla 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 suficiente para obstaculizar el derecho de acceso al ejercicio de este empleo, pues ello conlleva otorgarle la calificación de autor o partícipe en un ilícito a una persona cuya culpabilidad no ha sido acreditada de conforme a la ley.

Como ya se apuntó con anterioridad, todas las autoridades están obligadas a respetar todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el estado sea parte, entre ellos el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que también el Legislador Federal está impedido de emitir normas que resulten discriminatorias.

Ahora bien, es menester mencionar que, en el presente asunto, se trata de personas que no han sido declaradas responsables penalmente por un juez y que, por lo tanto, su falta de probidad o su buena reputación no ha sido comprobada.

En ese entendido, 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 tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

²³ Tesis aislada 1ª., de clave CLXXVI/2013, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”**

No pasa por alto que, 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, sin embargo, como ese Alto Tribunal ha determinado, todas las autoridades legislativas poseen libertad de configuración para regular determinadas materias, dicha facultad se encuentra 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 citado.²⁴

Así se puede concluir que, en el caso concreto, la fracción X, del artículo 28 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, es decir, se establece la presunción de culpabilidad y sus efectos, como limitante a aspirar al ejercicio de la función del notariado aún y cuando en realidad se trata de una cuestión que no ha sido resuelta, es decir, no ha sido declarada por la autoridad jurisdiccional competente.

Finalmente, de forma particular la fracción I del artículo 154 de la Ley multicitada, dispone 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.

²⁴ Jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 533, del rubro: “**LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**”.

Lo anterior implica que, en caso de que una persona en el ejercicio notarial, que sea vinculada a proceso, sin que se haya comprobado su responsabilidad en la comisión de cualquier delito doloso, será suspendida de su labor notarial.

Es decir, 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.

Esta situación, como se argumentó anteriormente, implica el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional que impide el ejercicio derecho a dedicarse al trabajo que a cada persona le acomode, al imposibilitar el aspirar al ejercicio de la función del notariado.

C. Transgresión al principio de reinserción social.

El artículo 28, en su fracción X, establece como requisito para aspirar al ejercicio del notariado “*no haber sido condenado*”, el cual, a juicio de esta Comisión Nacional **genera un efecto discriminatorio contrario al principio de reinserción social**, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen esa situación.

Lo anterior, se traduce en que cualquier persona que haya sido condenada 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.

Así, la disposición impugnada genera un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentren en tal condición, y que por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

Paralelamente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la porción normativa tildada de inconstitucional, además de generar espectros 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, que su efecto es ampliamente restrictivo, en virtud de que las personas que haya sido sentenciados por cualquier delito, estarán imposibilitados para aspirar a el ejercicio del notariado, incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.

Sobre este punto, resulta necesario mencionar que, derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, 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 herramientas.

En ese sentido se ha pronunciado ese Tribunal Constitucional en la tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10 a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes:

“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción

previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.”

Bajo esa línea argumentativa, las personas que han sido o fueron privadas de su libertad por el pronunciamiento de una sentencia penal, se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad; no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que arrastra con un pasado que implica discriminación, exclusión y marginación.

La porción normativa impugnada, no establece una distinción clara respecto de los delitos acreditados 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, por lo cual hace 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, toda vez que las personas que cometieron cualquier delito doloso y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar al ejercicio del notariado en esa entidad.

De esta forma, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la porción normativa impugnada impide que las mismas puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelva a delinquir.

En efecto, la porción normativa impugnada, al establecer como requisito no tener antecedentes penales, sin hacer distinción entre los delitos, las posibles modalidades en la comisión de los mismos y las penas impuestas, resulta una exigencia desproporcionada que impide a las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal –incluso por delitos que no interfieren de alguna manera a las funciones del notariado- puedan integrarse de nueva cuenta en la sociedad, excluyéndolas sin existir justificación válida, en razón de su pasado.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que el requisito de no haber sido condenado puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; sin embargo, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificaciones

del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos y amplios.

Por ello, este Organismo Autónomo reconoce que resulta de suma importancia que la función del notariado, así como las personas que la ejerzan, dirijan su acción en interés de la colectividad, por lo que deben inspirar seguridad y confianza en los gobernados respecto de la recepción, interpretación, redacción y forma legal de su voluntad, además de conferir autenticidad y dar certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe.

Ahora bien, el establecimiento de un requisito cuyo efecto es obstaculizar un derecho fundamental –dedicarse a la profesión que más le acomode- en razón de una situación particular, como es el que una persona haya cumplido alguna pena por cualquier delito doloso, sin atender al tipo o gravedad, pueda desempeñar adecuadamente esa función, de manera que para que la restricción fuere justificada, debería atender a la naturaleza de la conducta ilícita penal cometida, quedando debidamente acotada y no establecerlo como un requisito abierto, como acontece en el presente asunto.

Apuntado lo anterior, es oportuno mencionar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de la exigencia del requisito de mérito en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año 2016²⁵, en el que, en síntesis, se señaló lo siguiente:

- Es necesario considerar que los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, por lo que se encuentran dentro de su vida privada y, por tanto, no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf

- Debe privilegiarse el derecho a la reinserción efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas, en el documento denominado “*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*” o Reglas de Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere lo siguiente:

- Los objetivos de las penas y medidas privativas de la libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.²⁶
- En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del estacionamiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.²⁷

Sentadas esas bases, para este Organismo Nacional de Protección de los Derechos Humanos resulta 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 a sus antecedentes penales, toda vez que al encontrarse

²⁶ Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

²⁷ *Ibidem*, Regla número 90.

en un proceso de reinclusión 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.

Finalmente, como corolario a la presente impugnación esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la porción normativa "*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*", vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues, la norma resulta de tal grado imprecisa, que da pauta a la discrecionalidad, pues, las personas que fueron parte de un juicio civil de carácter patrimonial (incluso con sentencia favorable), no podrán ser aspirantes para el ejercicio del notariado.

En efecto, la porción normativa que señalada constituye un requisito tan 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 guardar 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.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de la norma impugnada de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica de todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, específicamente con la meta 16.3 “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho de seguridad jurídica y las garantías judiciales trascienden no solo como derecho fundamental, sino porque se constituye como la base necesaria para conseguir una sociedad, Estado pacífico, próspero y sostenible, además que con ello se propicia un ámbito de promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas, gocen con plenitud del derecho fundamental de seguridad jurídica y las garantías judiciales, particularmente con la presunción de inocencia.

Trascendencia que se configura como las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de seguridad jurídica y las garantías judiciales, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que privilegia y ampara un marco de actuación arbitraria para los órganos estatales, en perjuicio de los particulares.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.²⁸ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²⁹ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del 2 de julio de 2019, que contiene el Decreto 333 por el que se expidió la Ley del Notariado para esa entidad. (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁸ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

²⁹ "Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

Ciudad de México, a 1 de agosto de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS