

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
61/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO
COLABORÓ: MARÍA FERNANDA ROMERO LOZANO**

**Vo. Bo.
MINISTRA**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **tres de octubre de dos mil veintidós**.

**V I S T O S;
Y RESULTANDO**

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintiuno en el “Buzón Judicial” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día seis de abril de esa misma anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de quien se ostentó como su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

“Artículos 55, fracción I, en la porción normativa ‘por nacimiento’ y 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, ordenamiento publicado el 05 de marzo de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida entidad federativa (...).”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** En la demanda, la Comisión promovente señaló que el decreto impugnado transgrede los artículos 1, 5, 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8.2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2, 14.2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:
 - **El artículo 55, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, de seguridad jurídica y libertad de trabajo.**
 - La porción normativa impugnada del artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado local establece como requisito para solicitar el examen de aspirante a persona titular de notaría ser ciudadano mexicano por nacimiento, cuyo efecto es excluir injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida de forma distinta para participar en el procedimiento de selección de empleo, aunado a que el legislador local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para prever ese requisito.
 - Tal disposición se configura como una exigencia que resulta discriminatoria, pues coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- En consecuencia, dado que el precepto cuestionado se traduce en una medida que, al discriminar a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a un determinado empleo que, de acuerdo con la Constitución Federal, no está reservado para aquellas mexicanas por nacimiento, vulnera el derecho humano a elegir un trabajo lícito, cuando cumplan con las condiciones de idoneidad y capacidades.
- En el artículo 32 de la Constitución Federal se establece que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición de la Norma Fundamental se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión. De acuerdo con lo anterior, es dable sostener que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.
- En la acción de inconstitucionalidad 93/2018, se sostuvo que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas. En consecuencia, definió que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistémica del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas.

- En otros precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.
- De conformidad con lo anterior, el requisito previsto en la norma impugnada resulta contrario al mandato de la norma fundamental, pues no es constitucionalmente válido que las legislaturas locales impongan el requisito de ser mexicano por nacimiento, por lo que tampoco pueden establecerlo en empleos cuya función ni siquiera corresponde a la de un servidor público, como acontece en el caso de los notarios.
- Si bien no pasa inadvertido que la norma no establece explícitamente la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser nombrado para ese empleo, de su lectura se desprende que se requiere de esa calidad para ser notario público en Puebla, ya que la presentación y aprobación del examen de aspirante al Notariado es indispensable para que una persona pueda desempeñarse en ese trabajo, por lo que la norma constituye un requisito de acceso a la carrera notarial y, en consecuencia, un impedimento para que las personas mexicanas por naturalización puedan obtener la patente notarial, ya que ni siquiera pueden participar en el proceso.
- Además, la medida contenida en la disposición impugnada resulta discriminatoria, pues excluye sin base constitucional, a las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

personas mexicanas por naturalización de solicitar el examen de aspirante a persona titular de una notaría, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los connacionales por nacimiento.

- **En cuanto al artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla**, donde se establece como causa de suspensión de un notario el hecho de que se encuentre vinculado a proceso penal por la presunta comisión de un delito doloso y calificado como grave, es inconstitucional.
- La norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad al condenado por delito, como al sujeto vinculado a un proceso penal, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues aquél ya ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que implica que se demostró su culpabilidad, trayendo como consecuencia que se le impusiera una condena en su contra.
- El auto de vinculación a proceso es una fase previa al juicio oral, por lo que forma parte de la etapa de investigación en la que el imputado es informado de que existen hechos por los que la autoridad ministerial realiza una investigación sobre su persona y se autoriza la apertura de un periodo de investigación formalizada. En esta etapa pueden imponerse medidas cautelares para garantizar los fines del proceso, que es la emisión de una sentencia.
- La vinculación a proceso sólo forma parte de la fase de investigación en el proceso penal donde el ministerio público se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

encuentra reuniendo indicios para el esclarecimiento de los hechos y los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño, por lo que el simple hecho de que una persona se encuentre vinculada a proceso no significa que ya deba ser tratado como culpable por las conductas delictivas que se le imputan.

- No es dable dar ese tratamiento a la persona sujeta a un proceso penal, pues conforme al principio de presunción de inocencia tutelado en nuestra Constitución Federal, goza de la garantía de que se presumirá su no culpabilidad en todo momento, hasta en tanto no se emita una resolución que demuestre lo contrario.
- Así, la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia, pues el legislador poblano sanciona *ex ante* a las personas que se desempeñen como notarios a los que se les haya dictado auto de vinculación a proceso penal, al impedir que continúen con su labor cuando se les esté siguiendo algún proceso de esa naturaleza sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.
- No pasa inadvertido que la disposición, además de especificar que el notario será suspendido cuando se le haya vinculado a proceso, también señala que el ilícito del que se le acusa debe tratarse de un delito doloso y clasificado como grave por la legislación penal aplicable. En este sentido, se estima que dicho precepto no es claro en relación con el tipo de delitos que ameritarán la suspensión de la labor notarial, pues no existe en México una clasificación, criterio o catálogo que defina cuáles son

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

los delitos que se consideran graves y no graves, ni un método para determinar cuándo se está en presencia de unos y otros.

- Lo anterior es indispensable para brindar certeza jurídica a los notarios que se encuentren vinculados a proceso penal para saber en qué casos pueden ser suspendidos en sus funciones. La norma en ese sentido es ambigua, ya que da pauta a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, podría pensarse que quizá se trata de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa enunciados en el artículo 19 de la Constitución Federal. No obstante, el que los delitos que ameritan esa medida cautelar se consideren como graves no emana de una disposición concreta que les dote de esa calificativa, sino de una interpretación que se ha hecho en relación con esos tipos penales, al considerarse de tal gravedad que ameritan ese tipo de restricción a la libertad personal.
- Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en el artículo 105, fracción I, que para los supuestos de caso urgente en los que se podrá ordenar la detención de una persona, se califican como graves los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en dicho Código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor a cinco años de prisión. No obstante, como la propia disposición lo precisa, estas reglas sólo son aplicables para efectos de la detención por caso urgente, por lo que no abona en la determinación de lo que signifique que un delito sea clasificado como grave, según lo prevé la norma tildada de inconstitucional.
- A lo anterior se suma que el Código Penal del Estado de Puebla tampoco establece un método o previsión que aclare cuáles son

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

los delitos graves y no graves. Por lo anterior, se estima que la redacción del precepto es imprecisa, ya que no hay certeza sobre qué delitos específicos ocasionarán que un notario sea suspendido de sus funciones.

4. **CUARTO. Radicación y turno.** Por acuerdo de ocho de abril de dos mil veintiuno¹, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **61/2021** y turnarlo a la Ministra **Yasmín Esquivel Mossa** para que instruyera el trámite respectivo.

5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de nueve de abril de dos mil veintiuno², ordenando dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

6. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** Mediante oficio presentado el uno de junio de dos mil veintiuno en el “Buzón Judicial” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo

¹ A foja 40 a 41 del expediente.

² A fojas 43 a 45 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal ese mismo día, el Congreso del Estado de Puebla rindió su respectivo informe³, donde en síntesis manifestó:

- En el presente asunto se actualiza la **causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los artículos 20, fracción II, y 21, fracción II, en términos de lo que dispone el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días naturales a la fecha de publicación de la norma.
- Aun cuando el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia dispone que, si el último día para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad fuese inhábil podrá presentarse el primer día hábil siguiente, atendiendo al principio de supremacía constitucional debe estarse al plazo de treinta días hábiles que se señala en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.
- Teniendo en cuenta que la ley impugnada fue publicada el cinco de marzo de dos mil veintiuno y el escrito de demanda fue presentado el día cinco de abril de ese mismo año, los treinta días naturales para promover la demanda vencieron el **cuatro de abril de dos mil veintiuno**, de ahí que ésta resulte extemporánea.
- En relación con los conceptos de invalidez en los que se cuestiona el **artículo 55, fracción I, en la porción normativa**

³ Informe consultable a fojas 84 a 112 del expediente.

“por nacimiento”, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, señaló que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, se encuentra dentro del ámbito de facultades de las entidades federativas regular la materia o función notarial.

- Los artículos 32 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales, por disposición de la propia constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, y que tal reserva será aplicable a aquellas funciones que así lo señalen otras leyes federales; y que las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado son ley suprema.
- Desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el anexo 1, relativo a las reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización por parte de México, se asentó que sólo los nacionales mexicanos por nacimiento podrán obtener la patente para ejercer como notarios públicos, situación que subsiste en el nuevo Tratado de Comercio o T-MEC.
- En ese sentido, el artículo impugnado no transgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y a la libertad de trabajo al prever que, para obtener la patente de aspirante de notario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, ya que al haberse formulado por el Estado Mexicano la reserva mencionada, y al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

tener el referido tratado rango de ley suprema de la Unión, es inconcuso que el Estado de Puebla sólo atendió a lo dispuesto por ella al legislar en lo relativo a la materia notarial.

- Además, el que esa función solo se ejerza por mexicanos por nacimiento radica en que la actividad notarial es de suma importancia al conferir publicidad, certeza y seguridad jurídica a los actos o negocios que hace constar, es decir, en atención a la fe pública que se le ha delegado al notario para intervenir en determinados actos o negocios y que, por tanto, es indispensable que esté libre de cualquier posibilidad de vínculo jurídico hacia otros países.
- En relación con el **artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla**, señala que no se toma en consideración lo que dispone el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal, donde se establece que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

- Del artículo 19 constitucional se desprende que, para dictar un auto de vinculación a proceso, es necesario colmar ciertos requisitos de forma y fondo. En cuanto a estos últimos es necesario que: 1) existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho; 2) la ley señale como delito ese hecho; y, 3) exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.
- El artículo impugnado establece como causa de suspensión de un notario que éste se encuentre vinculado a proceso penal por la presunta comisión de un delito doloso y calificado como grave, ya que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, por lo que no tiene vicio de inconstitucionalidad al ser suficiente, con los datos de prueba examinados, si éstos fueron suficientes para demostrar un hecho con apariencia de delito e indicios lógicos que hacen probable la comisión o participación del imputado en su realización.
- Al respecto, el criterio es que no se transgrede el principio de presunción de inocencia al dictar el auto de vinculación a proceso, si éste se sustenta en los datos de prueba aportados por la Fiscalía, pues su dictado pretende la formalización de la investigación y en él solo se efectúa una clasificación jurídica provisional de los hechos que fueron motivo de la formulación de la imputación. Es decir, en esa determinación se fija la materia de la investigación y lo que puede ser objeto del juicio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- Además, de acuerdo con los principios y reglas que imperan en el nuevo modelo de justicia penal, para el dictado del auto de vinculación a proceso no se requiere la acreditación de los elementos del tipo penal ni del cuerpo del delito, sino que basta que exista un hecho con apariencia de delito e indicios lógicos que presuman la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Por tanto, para el dictado del auto de vinculación es innecesario que los datos de prueba examinados tengan alcance probatorio pleno por ser solo el sustento para la decisión de abrir o no una investigación formalizada o judicializada contra una persona en la que, una vez cerrada y atendiendo a la teoría del caso del agente del Ministerio Público, éste pueda acusar, sobreseer o suspender el proceso sin llegar a juicio. De ahí que, si la Fiscalía cumplió con la carga procesal que le obliga a aportar datos que hagan probable la existencia de un hecho tipificado como delito, y éstos son congruentes y consistentes, no se transgrede el principio de presunción de inocencia.

7. **SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla en la acción 61/2021.** Mediante oficio enviado el dos de junio de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el tres de junio de ese mismo año, el Director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla compareció para rendir el informe solicitado al Poder Ejecutivo local⁴, en donde, medularmente, señaló lo siguiente:

⁴ Informe consultable a fojas 451 a 490 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- La **acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse**, pues del escrito de demanda sólo se leen argumentos relativos a presentar afirmaciones relacionadas con peticiones, sin embargo, no se desarrollan argumentos por los que deba ser considerada la invalidez de la norma.
- Del artículo 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se desprende claramente que, además de enunciar los preceptos constitucionales que se estimen violados, se requiere que la demanda contenga conceptos de invalidez. En el caso, esto no acontece, pues no se esbozan conceptos de invalidez.
- En cuanto a la **promulgación y publicación de la Ley del Notariado del Estado de Puebla**, éstos no son inconstitucionales o inconvencionales, pues el Gobernador del Estado cuenta con atribuciones para la promulgación, publicación y sanción de las leyes y decretos que expide el Congreso del Estado, en términos del artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- **En relación con el artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado del Estado de Puebla**, se lee que uno de los requisitos para solicitar el examen de aspirante a titular de una Notaría es ser mexicano por nacimiento, el cual la Comisión accionante refiere que vulnera los derechos de igualdad y no se atiende la prohibición de discriminación. Sin embargo, no repara en la naturaleza de la norma, pues pasa por alto que el cargo de notario público es una delegación conferida al Titular del Poder Ejecutivo, además de que la función notarial es una cuestión de orden público e interés social.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- Derivado de lo anterior, los requisitos para ser notario público necesitan ser delimitados de la misma manera, lo que no implica discriminación, sino una distinción que no está prohibida por la Constitución Federal.
- El titular de una Notaría está investido de fe pública por el Estado, por delegación del Ejecutivo que ejerce esa función de orden público e interés social, por lo que el Estado tiene un interés primario en su organización y buen funcionamiento.
- Considerando lo anterior, los requisitos para acceder a una patente de Notario Público no pueden ni deben ser distintos a los que se requieren para ser Gobernador del Estado de Puebla, entre los que se encuentra ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, según se dispone en el artículo 116, último párrafo de la Constitución Federal, pues se le está encomendando una labor propia del Poder Ejecutivo.
- La Constitución Federal dispone diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento, pues su ejercicio se relaciona con los intereses o el destino de la Nación, las áreas estratégicas del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad o soberanía nacionales respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros, lo cual ocurre con el cargo de Notario Público por tener conferidas facultades que son propias directamente del Ejecutivo Estatal, además de que interviene en asuntos que ponen en peligro la supervivencia del país, porque se está hablando de la disposición de la propiedad como primer

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

orden, el traslado de dominio, la existencia de sociedades y asociaciones y, en general, temas relacionados con el territorio de la demarcación que se le otorgó.

- Entonces, no se trata de una discriminación, sino de una distinción la que se realiza con ese tipo de requisitos, incluso hasta honorífica en atención a la naturaleza de la concesión de la fe pública. Además, de ninguna manera se le prohíbe laborar en el ámbito notarial o en la materia notarial, sólo es que la titularidad de una Notaría se encuentra reservada a las personas nacidas en territorio mexicano en atención a la figura que delega esa función.
- **En cuanto al artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado,** donde se establece que los notarios sólo podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por encontrarse bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso, calificado como grave por la legislación penal aplicable, considera que no existe vulneración al principio de presunción de inocencia, pues con tal previsión se busca resguardar los derechos humanos relativos a la propiedad y seguridad jurídica de aquellos usuarios que acuden a solicitar sus servicios.
- Se debe tomar en consideración que la existencia de que el titular de una notaría esté vinculado a proceso implica la existencia de indicios razonables que permiten inferir que él participó o cometió la conducta delictiva; tan es así que se le vinculó a proceso.
- El auto de vinculación a proceso es una fase previa al juicio oral, forma parte de la investigación en la que el imputado es informado de que existen hechos por los cuales la autoridad ministerial realiza una investigación sobre su persona y se autoriza la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

apertura de un periodo de investigación formalizada.

En él pueden imponerse medidas cautelares de carácter real o procesal para garantizar los fines del proceso, que es la emisión de una sentencia.

- Si bien con la presunción de inocencia debe tratársele como inocente, ante la comisión o posible comisión, o ante los indicios de que participó o cometió la figura delictiva, debe considerarse el riesgo que es para la sociedad que no se suspendan sus funciones. Es entonces que el legislador, a través de la fracción impugnada, busca proteger a la sociedad en general sobre los intereses particulares del titular de la notaría.
- Resulta contrario a la ley privilegiar que un profesional del derecho continúe con la función del notariado, aun cuando se evidencia que su conducta, experiencia y fe pública conferida puede afectar a la sociedad.
- La función pública debe ser garantizada para que la colectividad pueda ejercer sus derechos derivados de una operación, o que pueda disfrutar libremente de sus bienes sin ninguna perturbación, pues debe imperar, dentro del ámbito de justicia, la seguridad jurídica que es respetada si se realiza la suspensión de la patente a aquel notario que se ve inmiscuido en actividades irregulares.
- La intención del legislador al emitir la norma impugnada es que la actuación de los notarios que se encuentren bajo los efectos del auto de vinculación a proceso sea suspendida para evitar que, en caso de que el notario no obtenga resolución favorable, todo aquello que haya emitido o autorizado durante la vigencia de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

suspensión de la patente quede invalidado y a su vez genere un perjuicio a la sociedad, evitando daños de difícil reparación a los usuarios de la Notaría.

- Además, al estar encaminada la regulación de la función notarial, el legislador sólo se aliena a tomar medidas urgentes ante la posible vulneración de derechos de la colectividad, esto en atención a que es indudable que tal medida solo puede tomarla el Ejecutivo Estatal, a cuyo exclusivo cargo y dirección está encomendada la institución notarial, sin que tampoco sea necesario acudir a la autoridad judicial para que pronuncie sentencia de suspensión o cese de algún notario, precisamente porque éstos tienen su estatuto especial, y su ejercicio, funcionamiento y dirección, están colocados dentro de la órbita de las facultades de uno de los poderes federales, como ya se dijo, del Ejecutivo.
 - Por todo lo anterior, puede sustentarse que el legislador previó la manera de cuidar hasta el más mínimo detalle en beneficio de la sociedad, y con ello, cualquier cuestión que pudiera poner en riesgo el orden público e interés social, por lo tanto, no existe vulneración al principio de presunción de inocencia.
8. **OCTAVO. Pedimentos del Fiscal General de la República y del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

9. **NOVENO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintiuno⁵, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

10. **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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece⁸, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Foja 667 del expediente.

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“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; [...]

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; [...].”

⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“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.”

⁸ **Acuerdo General número 5/2013.**

“Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

11. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. La Ley del Notariado para el Estado de Puebla, en la que se contienen las disposiciones impugnadas, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el **viernes cinco de marzo de dos mil veintiuno**, por lo que **el plazo para promover la demanda inició el sábado seis de marzo de dos mil veintiuno y venció el domingo cuatro de abril de ese mismo año.**

13. En este caso, consta que la demanda y sus anexos se recibieron el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue habilitado para recibir todas las promociones de carácter jurisdiccional, según lo ordenado en el artículo Décimo Sexto, fracción I, en relación con el artículo Décimo Noveno del Acuerdo General de Administración II/2020 del Presidente de este Alto Tribunal,¹⁰ lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

“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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

¹⁰ **Acuerdo General de Administración II/2020.**

“ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Las medidas de protección a la salud que se implementarán en la Suprema Corte son las siguientes:

I. Implementación del Buzón Judicial Automatizado, ubicado en el edificio Sede, para la recepción de documentos dirigidos a áreas jurisdiccionales y administrativas; (...).”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

MARZO DE 2021						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5¹¹	6¹²
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

ABRIL DE 2021						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4¹³	5¹⁴	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

14. Dado que la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno, es decir, el día hábil inmediato siguiente al del vencimiento del plazo que, precisamente, fue inhábil por ser**

“ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. El Buzón Judicial Automatizado ubicado en el edificio Sede de la Suprema Corte recibirá todas las promociones de carácter jurisdiccional, el cual funcionará de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas para promociones ordinarias, y de las 15:00 a las 24:00 horas para promociones de término.

Los promoventes presentarán directamente las promociones, incluyendo, en su caso, los anexos, en los buzones instalados para tal efecto; deberán sellar la carátula o primera hoja con el reloj checador que se encuentra en los buzones, y generar el acuse con dicho dispositivo.

Queda bajo la responsabilidad exclusiva de los promoventes la verificación de que los documentos que depositen en los buzones estén contenidos en sobre u otro empaque similar, debidamente firmados, integrados y dirigidos al órgano jurisdiccional que corresponda.

En el caso de que el promovente presente un documento en el buzón y no lo selle con el reloj checador, se tendrá por presentado hasta en el momento que se abra el paquete y sea razonado por el personal competente de la Suprema Corte. Si el escrito carece de firma autógrafa, dicha situación se hará constar en el razonamiento que corresponda para los efectos legales a que haya lugar.

El Buzón Judicial Automatizado también recibirá la documentación dirigida a los órganos y áreas administrativos ubicados en el edificio Sede, para lo cual los promoventes se sujetarán a lo previsto en este artículo”.

¹¹ Fecha de publicación del Decreto por el que se expide la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.

¹² Primer día del plazo para presentar la demanda.

¹³ Fecha de vencimiento del plazo.

¹⁴ Fecha de presentación de la demanda en el Buzón Judicial de la SCJN. Sello de recepción visible al reverso de la foja 001 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

domingo, según se desprende de los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁵ en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁶, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

15. Por lo anterior, **se desestima la causa de improcedencia alegada por el Poder Legislativo del Estado de Puebla** en la que sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse al haberse promovido la demanda de forma extemporánea, pues no se presentó justo a los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, según se ordena en el artículo 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Federal¹⁷, plazo que a su juicio debe ser atendido a pesar de lo que se dispone en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, lo anterior en atención al principio de supremacía constitucional.

16. Tal planteamiento es **infundado**, pues no se advierte vicio de inconstitucionalidad alguno en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que maximiza el acceso a la justicia constitucional que imparte esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo además aplicable la tesis **2a. LXXX/99**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE**

¹⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

“Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

¹⁶ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.”

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“Artículo 105. (...).

II. (...).

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

PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA”.¹⁸

17. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹⁹, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que estime violatorias de los derechos humanos.
18. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia²⁰, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²¹ confiere a la persona que presida esa institución la

¹⁸ **Tesis aislada 2a. LXXX/99**, de texto: “De conformidad 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 ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente”. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, registro digital 193831.

¹⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“**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; (...)”.

²⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

“**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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.”

²¹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

19. En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República²², en contra del *“Artículo 55, fracción I, en la porción normativa ‘por nacimiento’ y 201, fracción I de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla”*, por estimar que vulneran los derechos humanos de dignidad y/o discriminación, seguridad jurídica y libertad de trabajo, así como el principio de presunción de inocencia.
20. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovida la presente acción de inconstitucionalidad por un ente legitimado para ello, a través de quien legalmente lo representa.
21. **CUARTO. Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla sostiene que debe sobreseerse esta acción de inconstitucionalidad, pues en la demanda sólo se hicieron diversas afirmaciones sobre lo que se reclama, mas no se expusieron conceptos de invalidez.

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

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 (...).”

²² Foja 35 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

22. La causa de improcedencia es **infundada**, pues del escrito de demanda se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone diversos planteamientos en contra de los artículos 55, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, así como 201, fracción I, ambos de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por estimar que transgreden diversos preceptos constitucionales y convencionales, así como los principios de igualdad y no discriminación; seguridad jurídica; libertad de trabajo; presunción de inocencia y legalidad.
23. Dado que la causa de improcedencia que hace valer el Ejecutivo local exige una argumentación que tiene una íntima relación con el fondo de las cuestiones planteadas, se **desestima**, lo que encuentra apoyo en la jurisprudencia **P./J. 36/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.²³
24. Cabe señalar que el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla un decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Notariado de esa entidad federativa, entre ellas, el artículo 55 de ese ordenamiento, mas en una fracción distinta a la impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dado que no se advierte que las modificaciones a la Ley del Notariado hayan afectado

²³ **Jurisprudencia P./J. 36/2004**, de texto: *“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”*. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital 181395.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

de modo alguno a las disposiciones controvertidas por la Comisión accionante, no existe obstáculo para proceder a su estudio.

25. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes o que este órgano judicial advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

26. **QUINTO. Precisión de las normas impugnadas y catálogo de temas.** De la demanda se advierte que las normas impugnadas son el artículo 55, fracción I, en la porción normativa “**por nacimiento**”,²⁴ así como el artículo 201, fracción I,²⁵ ambas de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno.

27. A efecto de facilitar el estudio de los conceptos de invalidez, por razón de método, éste se realizará en los apartados que se detallan a continuación:

CONSIDERANDO	TEMA
SEXTO	Requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento, para solicitar el examen de aspirante a persona titular de Notaría. Artículo impugnado: artículo 55, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.

²⁴ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla.**

“**Artículo 55.** Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la Notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen; (...).”

²⁵ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla.**

“**Artículo 201.** Los Notarios sólo podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por las siguientes causas:

I. Encontrarse bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso, clasificado como grave por la legislación penal aplicable; (...).”

SÉPTIMO	<p>Suspensión de la función de Notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal (presunta transgresión a los principios de seguridad jurídica y presunción de inocencia).</p> <p>Artículo impugnado: artículo 201, fracción I de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.</p>
---------	--

28. **SEXTO. Requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen a persona titular de Notaría.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el artículo 55, fracción I, en la porción normativa **“por nacimiento”**, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y de libertad de trabajo.
29. La porción normativa en cuestión es discriminatoria, pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida por naturalización de la posibilidad de solicitar el examen de aspirante a titular de una notaría, dándoles un trato diferente con respecto a los connacionales por nacimiento, vedándoles la posibilidad de acceder a ese empleo.
30. Agrega que el legislador local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para prever ese requisito, pues de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

31. La disposición señalada por la accionante es la siguiente (se subraya la porción normativa impugnada):

“Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la Notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

***I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen; (...)*”**

32. El concepto de invalidez es **fundado**.
33. El Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018²⁶, analizó la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos; lo que también fue examinado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2018²⁷, 45/2018 y su acumulada 46/2018²⁸, 59/2018²⁹, 88/2018³⁰, 93/2018³¹, 4/2019³², 40/2019³³, 111/2019³⁴, 157/2017³⁵, 67/2018 y su

²⁶ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

²⁷ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

²⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

²⁹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

³⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

³¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

³² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

³³ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

³⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

³⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

acumulada 69/2018³⁶, 70/2019³⁷, 113/2020³⁸, 192/2020³⁹, 65/2021⁴⁰ y 100/2021 y su acumulada 101/2021⁴¹, llegando a la conclusión de que las legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

34. De los asuntos citados y, en particular, en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 88/2018⁴², se destacaron como principales consideraciones las siguientes:

- Si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, llega a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por

³⁶ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

³⁷ Resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veintiuno.

³⁸ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

³⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

⁴⁰ Resuelta en sesión de once de enero de dos mil veintidós.

⁴¹ Resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós.

⁴² Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, y 260, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

nacimiento en las entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

- La habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso de una entidad federativa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

35. A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano:

TÍTULO I
(...)

CAPÍTULO II
DE LOS MEXICANOS

“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A). Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

“Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

“Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

***II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.
(...)”.***

36. De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.
- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida, es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el apartado B del artículo 30 constitucional, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
 - Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.
 - Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.
37. El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:
- La reforma tuvo por objeto no perder la nacionalidad mexicana por nacimiento independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía para que, quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

plenamente sus derechos en su lugar de residencia en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32 para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

38. Por otra parte, en el dictamen de la cámara revisora (de Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.
- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero a los hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional y a los hijos de mexicanos por naturalización que nazcan en el extranjero, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
- Se fortalecen tanto en el artículo 30, relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37, relativo a la pérdida de la nacionalidad, los criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
 - La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad” y que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”.
39. Del análisis de la exposición de motivos se desprende la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las

instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones; además, se consideró que la nacionalidad es una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas; en tanto que fue precisamente en el marco de esta reforma —que amplió los supuestos para la naturalización— que el constituyente determinó que el **ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales deben ser desempeñados por mexicanos por nacimiento**, pues *“sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países”*.

40. A partir de entonces, el Constituyente ha definido expresamente en la Ley Fundamental aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

41. En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente, como ya se vio, estableció expresamente diversos **cargos y funciones públicas** que deberán ser ocupados y ejercidos por mexicanos por nacimiento pero, además, en términos de su párrafo segundo precisó que “esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.
42. En ese sentido, este Alto Tribunal llega a la convicción de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para **ocupar y ejercer cargos y funciones públicos**; toda vez que del artículo 32, párrafo segundo, del máximo ordenamiento se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los **cargos y funciones** para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.
43. Consecuentemente, aplicados los razonamientos anteriores al artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla⁴³, se concluye que es inconstitucional, pues el Congreso local

⁴³ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla.**

“Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la Notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen; (...)”

incorporó en ese precepto el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para solicitar el examen a titular de la Notaría y, con ello, para acceder a la **función de orden público** que desempeñan.

44. Si se toma en cuenta que, de acuerdo con el artículo 48, párrafo segundo, del ordenamiento citado⁴⁴, la manera ordinaria de acceder al notariado es resultar triunfador en un examen de oposición entre sustentantes que han realizado una práctica notarial y que han sido previamente calificados como aspirantes en un examen anterior, se infiere que el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen de aspirante a titular de Notaría, previsto en el artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado local, es una exigencia para **acceder a una patente de Notario Público en el Estado de Puebla y, por ende, a la función de orden público que tienen encomendada.**
45. En relación con la función que desempeñan los notarios públicos, la Ley del Notariado del Estado de Puebla establece lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la organización, régimen, función, actuación, representación, el régimen de responsabilidades, la dirección y supervisión de la institución notarial en el Estado de Puebla.”

“Artículo 3. En el Estado corresponde al Notariado el ejercicio de la función Notarial, por medio de las facultades del Congreso del Estado, al cual toca regularla.

⁴⁴ Ley del Notariado para el Estado de Puebla.

“Artículo 48. (...)

La manera ordinaria de acceder al notariado es resultar triunfador en un examen de oposición entre sustentantes que han realizado una práctica notarial y que han sido previamente calificados como aspirantes, en un examen anterior. (...)”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

El Notariado se regirá dentro del marco del notariado latino, esta Ley organiza la función de la persona titular de la Notaría como un tipo de ejercicio profesional del Derecho y establece las condiciones necesarias para su correcto ejercicio, el cual debe ser: a) Colegiado; b) Imparcial; y c) Libre.

La institución del Notariado consiste en el sistema que, en el marco del notariado latino y mediante esta Ley, organiza la función de la persona titular de la Notaría como un tipo de ejercicio profesional del Derecho y establece las disposiciones necesarias para su correcto ejercicio imparcial, calificado, colegiado y libre, en términos de Ley.

Su imparcialidad y probidad debe extenderse a todos los actos en los que intervenga de acuerdo con ésta y con otras leyes.”

“Artículo 4. Corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, la facultad de expedir las patentes de Notario y de aspirante a la persona titular de la Notaría, conforme a las disposiciones contenidas en la presente Ley.

Al Ejecutivo y a las Autoridades Notariales del Estado, les corresponde aplicar la presente Ley y vigilar su debido cumplimiento.

La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, en la esfera administrativa, dictará las medidas que estime pertinentes para el exacto cumplimiento de esta Ley, y para garantizar la eficaz prestación del servicio público del notariado. Asimismo, instrumentará las medidas necesarias para facilitar la actividad notarial a fin de que la prestación del servicio se desarrolle en total libertad y expeditéz para la persona usuaria del servicio notarial, cumpliendo con el derecho y al servicio del bien y la paz en el Estado de Puebla.”

“Artículo 5. Esta Ley regula el tipo de ejercicio profesional del derecho como oficio jurídico consistente en que la persona titular de la Notaría, en virtud de su asesoría y conformación imparcial de su documentación en lo justo concreto del caso, en el marco de la equidad, el Estado Constitucional de Derecho y de la legalidad derivada del mismo, reciba por fuerza legal del Estado el reconocimiento público y social de sus instrumentos Notariales con la finalidad de proteger la seguridad jurídica de los otorgantes y solicitantes de su actividad documentadora.”

“Artículo 10. Las personas titulares de las Notarías son auxiliares en la administración de justicia. El Congreso, la Administración, el Tribunal y el Colegio coadyuvarán en el desempeño de esta función.

Es obligación de la persona titular de la Notaría y el personal a su servicio, guardar absoluta reserva para con las personas que no tengan injerencia en el otorgamiento, dirección o revisión del acto, hecho o convenio en el que intervengan.

Deberán observar las disposiciones deontológicas que resulten afines al ejercicio de la función notarial mediante la expedición y previa aprobación del Código de Ética, a través del cual sean determinados los principios y valores que regulen el ejercicio de la función notarial.”

“Artículo 12. La función Notarial es ejercida por las personas titulares de las Notarías, sin sometimiento al erario y sin sueldo o paga del Gobierno o de las entidades públicas o privadas

En relación con lo anterior, la fe pública se ejerce en cada caso concreto, y en una función delegada por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, que corresponde a la figura de descentralización por colaboración, por lo que sus actividades son vigiladas o supervisadas por el mismo Ejecutivo, a través de las autoridades notariales, mismas que se establecen en la presente Ley.”

“Artículo 13. De conformidad con los postulados del Notariado Latino incorporado al sistema del Notariado local, en cada instrumento y en la asesoría relativa, la persona titular de la Notaría deberá proceder conforme a los principios jurídicos y deontológicos de su oficio profesional; en consecuencia la persona titular de la Notaría está obligado a la lealtad y a la integridad frente a quienes solicitan sus servicios, por consiguiente, no podrá tratar a una parte como su cliente y a la otra no, sino que la consideración será personal y profesionalmente competente por igual bajo los siguientes principios y valores:

- I. Seguridad jurídica;***
- II. Certeza Jurídica;***
- III. Estabilidad;***
- IV. Confiabilidad;***
- V. Rogación;***
- VI. Imparcialidad;***

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- VII. Transparencia;**
- VIII. Honestidad;**
- IX. Secrecía;**
- X. Profesionalismo;**
- XI. Independencia;**
- XII. Obligatoriedad del servicio; y**
- XIII. Responsabilidad.**

Los anteriores principios, les serán aplicados a cada parte o persona que solicite su servicio. La violación a este artículo actualiza de inmediato el procedimiento disciplinario previsto en esta Ley.

La persona titular de la Notaría, conforme al carácter público de su función, está obligada a guardar secreto profesional.

Las personas titulares de las Notarías están obligadas a ser imparciales, si bien tal imparcialidad se expresa igualmente mediante la prestación de una asistencia adecuada a la parte que se encuentre en situación de inferioridad respecto de la otra, para así obtener el equilibrio necesario en aras de una equidad entre las partes.

La fe pública constituye el soporte de los principios de certeza, seguridad y legalidad jurídica, representa la garantía que da el Estado a los particulares, mediante la determinación que hace la persona titular de la Notaría, de que los actos otorgados ante ella o él son previa y debidamente vinculados a la observancia de la Ley y el derecho, confiriéndoles la calidad de verdaderos.”

“Artículo 14. Las personas titulares de las Notarías deberán:

- I. Cumplir y proveer el cumplimiento de la Constitución, la Constitución del Estado de Puebla, así como las leyes y reglamentos que de ellas emanen;**
- II. Observar y cumplir puntual y escrupulosamente los principios que regulan su función, referidos en el artículo anterior;**
- III. Respetar la confidencialidad y estricta protección de datos personales previstas por las leyes, sujetando cualquier informe a la estricta observancia de esta Ley;**
- IV. Ejercer sus funciones de manera personal e ininterrumpida, proporcionando a los usuarios eficiencia, prontitud y calidad en la prestación de sus servicios;**
- V. Prestar los servicios notariales con igualdad, decoro, eficiencia, escrupulosidad, aseo jurídico y disposición. Las mismas obligaciones deberán ser observadas por los**

empleados y colaboradores de la Notaría a cargo de la persona Titular, bajo su estricta y personal supervisión y responsabilidad;

VI. Ajustar los actos y hechos en los que intervenga, a los procedimientos, trámites y plazos previstos en la Ley;

VII. Sujetarse al arancel que regula el cobro de sus honorarios profesionales;

VIII. Calcular, en auxilio de las autoridades fiscales, las cantidades que deberán pagar los contribuyentes bajo su única y estricta responsabilidad, enterando, íntegra y puntualmente las cantidades líquidas, a las autoridades fiscales competentes, apegando su cómputo a la estricta observancia de las leyes que regulan la materia, proporcionando a las personas solicitantes la información relativa al cálculo y entregando diligentemente, a las personas usuarias de los servicios notariales, los comprobantes de pago, debidamente requisitados, en los que consten los datos y su vinculación con las operaciones otorgadas y las cantidades íntegras de los impuestos, complementos y derechos que hubieren sido efectivamente enterados. En caso de infracción a esta disposición, la Dirección General del Notariado informará de inmediato el hecho a las autoridades fiscales competentes;

IX. Recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a las declaraciones de voluntad de los comparecientes que ante él acuden, a los actos y hechos jurídicos en los que intervenga, proveyéndolos de certeza, seguridad jurídica, estabilidad, legalidad, eficacia y autenticidad, debiéndolos consignar ante su fe y reproducirlos en los instrumentos públicos que resulten de su autoría;

X. Asesorar a las personas solicitantes en materia jurídica, explicándoles el valor, alcance y las consecuencias legales de los actos o hechos, consignados ante su fe y que sean materializados en el instrumento público que resulte de su autoría, salvo a las personas profesionales en derecho, en cuyo caso se hará constar expresamente dicha excepción. Al efecto deberá expedir a favor de las personas interesadas, los testimonios, copias o certificaciones, conforme lo establezcan las disposiciones legales aplicables;

XI. Proveerse a su costa de las herramientas tecnológicas e informáticas que le permitan la utilización de la firma electrónica avanzada o su equivalente, de igual forma, del software o hardware que resulte apto, suficiente, necesario y conveniente para cumplir debida, eficaz y eficientemente, el ejercicio de su función;

XII. Obtener la firma electrónica avanzada, el sello digital, los certificados digitales y demás herramientas virtuales o análogas expedidas por las autoridades o unidades

administrativas dependientes de las entidades gubernamentales, y que sean facultadas para tal propósito por la normatividad aplicable;

XIII. Observar y cumplir, sin demora alguna, las instrucciones que sean proveídas por el interventor;

XIV. Desempeñar, en su caso, la actividad de interventor cuando así sea designado por la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Cumplir puntual y escrupulosamente con las disposiciones que le imponga esta Ley o cualquier otra legislación aplicable que relacione el ejercicio de la función notarial; y

XVI. Observar y cumplir, diligentemente y sin demora alguna, las disposiciones que expidan las autoridades correspondientes, dado el caso de emergencia sanitaria, desastres causados por fenómenos naturales, ya sean meteorológicos o atmosféricos, hidrológicos, geofísicos o biológicos, debiendo siempre prevalecer el principio pacta sunt servanda.”

“Artículo 24. La dirección, supervisión y la vigilancia del correcto ejercicio de la función notarial está a cargo del Poder Ejecutivo del Estado, quien la ejerce por conducto de la Consejería Jurídica, la cual se encuentra delegada por competencia a la Dirección General del Notariado, a sus direcciones competentes, y las demás unidades administrativas de su adscripción como autoridades notariales.

La función notarial es de orden e interés público, corresponde a la Ley y a las instituciones que contempla, procurar las condiciones que garanticen la profesionalidad, la independencia, la imparcialidad y autonomía de la persona titular de la Notaría en el ejercicio de la fe pública de la que está investida, a fin de que esta última pueda manifestarse libremente, en beneficio de la certeza y seguridad jurídica que demanda la sociedad y sin más limitaciones ni formalidades que las previstas por la Ley.

En consecuencia, las autoridades administrativas y judiciales proveerán lo conducente para hacer efectiva y expedita la independencia funcional del Notariado auxiliándole de la misma forma, cuando así lo requiera el Notariado, para el eficaz ejercicio de sus funciones.”

“Artículo 25. La función notarial es el conjunto de actividades que la persona titular de la Notaría realiza conforme a las

disposiciones de esta Ley, para garantizar el buen desempeño y la seguridad jurídica en el ejercicio de dicha función autenticadora. Posee una naturaleza compleja, toda vez que es pública en cuanto proviene de los Poderes del Estado y de la Ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de la persona titular de la Notaría y de la documentación Notarial al servicio de la sociedad y, por otra parte, es autónoma y libre, para la persona titular de la Notaría que la ejerce, actuando con fe pública.

La función autenticadora es la facultad otorgada por la Ley a la persona titular de la Notaría para que se reconozca como cierto lo que éste asiente en las actas o escrituras públicas que redacte, salvo prueba en contrario, esta función se ejerce de manera personal y en todas sus actuaciones de asesoría, instrumentación y juicio, debe conducirse conforme a la prudencia jurídica y de manera imparcial.

Las personas titulares de las Notarías, para el debido ejercicio de su función, reciben las confidencias de los comparecientes; en consecuencia, deben guardar reserva, discreción, mesura y prudencia sobre la información y datos que les sean confiados, ya sea que estos obren o no en el protocolo a su cargo.

Las personas titulares de las Notarías, sus amanuenses, escribientes, capturistas, analistas y demás personal que labore o hubiera laborado, en la Notaría a su cargo y tengan o hubieren tenido acceso a la información, documentación o datos que obren en la Notaría, serán sujetos a las disposiciones que, en materia penal, resulten aplicables para el caso de violación al secreto profesional, transparencia y protección de datos personales.

Se exceptúan de tal provisión los avisos, informes y copias certificadas que le soliciten o requieran la Dirección General del Notariado, las Autoridades Judiciales, Ministeriales, Hacendarias, en materia de Inteligencia Financiera o de Fiscalización.”

“Artículo 30. El ejercicio del oficio notarial es incompatible con toda dependencia, empleo, cargo o comisión público, privado o de elección popular, y con el ejercicio de la profesión de abogado o licenciado en derecho en asuntos en que haya contienda. La persona titular de la Notaría tampoco podrá ser comerciante, ministro de culto o agente económico de cualquier clase en términos de las leyes respectivas. (...)”

“Artículo 47. La Carrera Notarial es un sistema que organiza los estudios e investigación de las diversas disciplinas jurídicas, dirigidas al mejor desempeño de la función Notarial y para la difusión y puesta en práctica de sus principios y valores éticos y jurídicos en beneficio del Estado.”

“Artículo 48. La Carrera Notarial también es el proceso mediante el cual los profesionales del derecho se capacitan para ejercer el derecho y en consecuencia hacer accesible la preparación básica para el examen de aspirante al Notariado como condición pública de una mejor competencia profesional para el examen de oposición.

La manera ordinaria de acceder al notariado es resultar triunfador en un examen de oposición entre sustentantes que han realizado una práctica notarial y que han sido previamente calificados como aspirantes, en un examen anterior.

El objeto de la Carrera Notarial consiste en mejorar el servicio en la función notarial, mediante la comprobación de su capacidad intelectual y moral, garantizando con ello día a día su estabilidad en el cargo, elevando en consecuencia su nivel jurídico y su calidad personal y social del servicio Notarial, en términos de colaboración entre las Autoridades Notariales y el Colegio, con referencia a los interesados y a la sociedad en general.”

46. De las disposiciones anteriores se puede inferir lo siguiente:

- La institución del notariado es *sui generis*, ya que se encomienda para su desempeño a particulares licenciados en derecho mediante la expedición de la patente respectiva después de haber presentado los exámenes de oposición correspondientes. Por tal razón, posee una naturaleza compleja, pues es pública en cuanto proviene de los Poderes del Estado y de la ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de la persona titular de la Notaría y de la documentación notarial al servicio de la sociedad y, por otra, es autónoma y libre para el titular de la Notaría que la ejerce actuando con fe pública.

- El Notario Público realiza una **función de orden público delegada por el Ejecutivo del Estado** que consiste en dar fe pública, así como desplegar un conjunto de actividades previstas en la ley, con el objeto de satisfacer las necesidades de interés social: autenticidad, certeza y seguridad jurídica de los actos y hechos jurídicos, en una función que corresponde a la figura de descentralización por colaboración, por lo que sus actividades son vigiladas o supervisadas por el mismo Ejecutivo, a través de las autoridades notariales.

47. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la **función que realizan los Notarios en el Estado de Puebla es de orden público**, pues es el Estado a través del Poder Ejecutivo local quien otorga la patente respectiva a aquellos que reúnan los requisitos previstos por la ley correspondiente y vigila que los Notarios al realizar su actuación cumplan con dicha legislación; inclusive, tiene la facultad para suspender o revocar dicha patente en los casos que prevé la ley. Cabe resaltar que idéntica conclusión fue sostenida por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**⁴⁵.

48. Dada la **naturaleza pública de la función que realizan los Notarios Públicos**, y constatado que en la disposición impugnada el Congreso del Estado de Puebla está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para solicitar el examen de aspirante a titular de la Notaría, y, con ello, para acceder a una patente notarial que permite el ejercicio de tal **función, se debe declarar su inconstitucionalidad**, pues la **función notarial** no está prevista como aquellas para las que la Constitución requiere la

⁴⁵ Resuelta en la sesión del quince de octubre de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

nacionalidad mexicana por nacimiento; sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional por haberla emitido una autoridad incompetente.

49. Por lo anterior, se declara la invalidez de **la porción normativa “por nacimiento”** del artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, debiéndose leer como sigue:

“Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la Notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicana, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen;”

50. **SÉPTIMO. Suspensión de la función de Notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal (presunta transgresión a los principios de seguridad jurídica y presunción de inocencia).** La Comisión accionante aduce que el artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla resulta inconstitucional por establecer como causa de suspensión de un Notario el que se encuentre vinculado a proceso penal por la presunta comisión de un delito doloso calificado como grave.

51. Considera que la norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad tanto al condenado por delito como al sujeto vinculado a un proceso penal, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues en ese ya se ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que implica que se demostró su culpabilidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

52. De esta forma, tal disposición contraviene el principio de presunción de inocencia, ya que el legislador poblano sanciona *ex ante* a las personas que se desempeñen como notarios a los que se les ha dictado auto de vinculación a proceso penal, al impedir que continúen con su labor cuando se les esté siguiendo algún proceso de esa naturaleza, sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.
53. Así, la norma en combate se traduce en una medida desfavorable fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, siendo esa medida una consecuencia adversa para la persona que le impide seguir desempeñando su empleo.
54. El artículo impugnado es el siguiente:
- “Artículo 201. Los Notarios sólo podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por las siguientes causas:***
- I. Encontrarse bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso, clasificado como grave por la legislación penal aplicable; (...)*”**
55. Los conceptos de invalidez son **fundados**.
56. La norma cuestionada establece que los Notarios pueden ser suspendidos por estar bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso clasificado como grave por la legislación aplicable.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

57. Tal como lo señala la Comisión accionante, el precepto impugnado transgrede el **principio de presunción de inocencia** previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, donde se establece el derecho que tiene toda persona a quien se le impute un delito a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. Por su importancia, se transcribe el precepto en cuestión.

“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; (...)

58. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2018⁴⁶, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente:

“Ahora bien, 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

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte.

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 8.2⁴⁷ 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

⁴⁷ “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: (...).”

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.

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.”

59. Siguiendo el precedente citado, se puede concluir que el principio de 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 un hecho de 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. Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada **1a. CLXXVI/2013 (10a.)**, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”**⁴⁸

60. En el presente caso, la disposición impugnada establece el mandato de suspender del ejercicio de sus funciones a los Notarios que se encuentren bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso por un delito doloso.
61. El artículo 316 de Código Nacional de Procedimientos Penales⁴⁹ señala los requisitos para el dictado de un auto de vinculación a proceso durante la etapa de la audiencia inicial, siendo los siguientes:

⁴⁸ **Tesis aislada 1a. CLXXVI/2013 (10a.)**, de texto: *“A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 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, especialmente de las autoridades policiales. Dada la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar que se efectúe un juicio justo en su contra, sin embargo, de nada sirven estos derechos cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo. Frente a estas acciones se corre el enorme riesgo de condenar al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se puede desplazar a la imputación pública realizada por la policía”*. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 564, registro digital 2003693.

⁴⁹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

“Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso

El Juez de control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que:

I. Se haya formulado la imputación;

II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar;

III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo, y

IV. Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- Que el ministerio público haya formulado la imputación ante el juez de control.
- Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar.
- De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo.
- Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

62. El auto de vinculación a proceso da lugar, entre otros efectos, a que se decrete el inicio de la investigación complementaria durante el plazo que haya sido determinado por el juez de control⁵⁰. En el curso

por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.

El proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un hecho delictivo distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente.”

⁵⁰ **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

“Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria

El Juez de control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente.”

“Artículo 322. Prórroga del plazo de la investigación complementaria

De manera excepcional, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de investigación complementaria para formular acusación, con la finalidad de lograr una mejor preparación del caso, fundando y motivando su petición. El Juez podrá otorgar la prórroga

de esta fase, el ministerio público, atendiendo el deber de lealtad⁵¹, debe recabar los elementos de prueba que permitan lograr el esclarecimiento de los hechos⁵² a fin de que, una vez que se declare el cierre de la fase de investigación complementaria, se encuentre en condiciones, sea para: **a)** solicitar el sobreseimiento parcial o total; **b)** solicitar la suspensión del proceso; o bien, **c)** formular la acusación.

63. Se advierte entonces que el auto de vinculación a proceso no es una resolución en la que se determine la existencia del delito, y menos aún la responsabilidad de quien tiene el carácter de imputado, pues hasta esa etapa del procedimiento penal, es decir, en la de investigación⁵³, únicamente existe la **mera probabilidad** de que pueda ser responsable de la comisión del delito.

siempre y cuando el plazo solicitado, sumado al otorgado originalmente, no exceda los plazos señalados en el artículo anterior.”

⁵¹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

“Artículo 128. Deber de lealtad

El Ministerio Público deberá actuar durante todas las etapas del procedimiento en las que intervenga con absoluto apego a lo previsto en la Constitución, en este Código y en la demás legislación aplicable.

El Ministerio Público deberá proporcionar información veraz sobre los hechos, sobre los hallazgos en la investigación y tendrá el deber de no ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando resuelva no incorporar alguno de esos elementos al procedimiento, salvo la reserva que en determinados casos la ley autorice en las investigaciones.”

⁵² **Código Nacional de Procedimientos Penales**

“Artículo 212. Deber de investigación penal

Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma.

La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión.”

“Artículo 213. Objeto de la investigación

La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.”

⁵³ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

“Artículo 211. Etapas del procedimiento penal

El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

64. Para que se determine la responsabilidad penal de una persona, es necesario que al cabo de la etapa de juicio el Tribunal de enjuiciamiento, con sustento en las pruebas admitidas, desahogadas y valoradas, determine que, por haberse satisfecho el nivel de suficiencia probatoria a que se refieren los artículos 359 y 402, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵⁴, descrito por el legislador como “**más allá de toda duda razonable**”, es procedente que se declare que la persona imputada es responsable del delito por el que fue acusado.
65. En vista de lo anterior se concluye que, al preverse en el artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla la suspensión de los Notarios de esa entidad federativa por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso, se transgrede el principio de presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución

b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación. El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.”

El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.”

⁵⁴ **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

“Artículo 359. Valoración de la prueba

El Tribunal de enjuiciamiento valorará la prueba de manera libre y lógica, deberá hacer referencia en la motivación que realice, de todas las pruebas desahogadas, incluso de aquellas que se hayan desestimado, indicando las razones que se tuvieron para hacerlo. La motivación permitirá la expresión del razonamiento utilizado para alcanzar las conclusiones contenidas en la resolución jurisdiccional. Sólo se podrá condenar al acusado si se llega a la convicción de su culpabilidad más allá de toda duda razonable. En caso de duda razonable, el Tribunal de enjuiciamiento absolverá al imputado.”

“Artículo 402. Convicción del Tribunal de enjuiciamiento

(...).

Nadie podrá ser condenado, sino cuando el Tribunal que lo juzgue adquiera la convicción más allá de toda duda razonable, de que el acusado es responsable de la comisión del hecho por el que siguió el juicio. La duda siempre favorece al acusado.”

Federal, pues permite que a los fedatarios públicos de esa entidad federativa se les suspenda del ejercicio de sus funciones con base en el dictado de un auto de vinculación a proceso, cuando éste sólo supone **la probabilidad** de que pudieran cometer o que participaron en un delito, mas no que existen pruebas que demuestren “**más allá de toda duda razonable**” que son los responsables de un delito. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**⁵⁵.

66. Es necesario precisar que lo anterior no significa que resulte inconstitucional que las entidades federativas prevean faltas administrativas que tengan como consecuencia la suspensión de los notarios en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando ello derive de un procedimiento disciplinario o sancionador en el que se respeten las garantías del debido proceso y, por ende, de audiencia y legalidad.
67. Cabe resaltar también que en el artículo 155, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵⁶ se contempla como una medida cautelar la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral. En tal virtud, también es posible que los notarios públicos que se encuentren vinculados a un proceso puedan ser suspendidos en sus funciones con motivo de su aplicación, siempre que así lo determine el juez de control, considerando las pruebas aportadas por las partes y teniendo en

⁵⁵ Resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil veinte.

⁵⁶ **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; (...).”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

cuenta el principio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, esto es, justificando que tal medida es idónea y proporcional, así como la menos lesiva para el imputado, lo que encuentra sustento en el artículo 156 del citado ordenamiento procesal penal⁵⁷.

68. Del mismo modo, es factible que el ejercicio de la función notarial pueda verse interrumpido temporalmente, **no por el dictado del auto de vinculación a proceso, sino por la aplicación de otras medidas cautelares que determine el juez de control y que, por su propia naturaleza, harían materialmente imposible que una persona titular de Notaría continúe ejerciendo sus actividades**, tal como las previstas en las fracciones XIII y XIV del artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵⁸, esto es, el resguardo domiciliario, o bien, la prisión preventiva, lo que incluye también a la prisión preventiva oficiosa señalada en el artículo 167 de ese mismo ordenamiento⁵⁹.

⁵⁷ **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.”

⁵⁸ **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: (...).

XIII. *El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o*

XIV. *La prisión preventiva.*

(...).”

⁵⁹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

“Artículo 167. Causas de procedencia.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;

XII. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 261 en relación con el 260;

XIII. Feminicidio, previsto en el artículo 325;

XIV. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 381 Bis;

XV. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 220, en relación con su cuarto párrafo;

XVI. Enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, en relación con su séptimo párrafo, y

XVII. Robo al transporte de carga, en cualquiera de sus modalidades, previsto en los artículos 376 Ter y 381, fracción XVII.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

69. **En suma**, dado que el precepto impugnado transgrede el principio de presunción de inocencia, **se declara la invalidez del artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.**
70. **OCTAVO. Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el numeral 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirá sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.
71. En esos términos, a manera de síntesis, en este fallo se ha determinado lo siguiente:

I. Contrabando y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, cuando estén a las sanciones previstas en las fracciones II o III, párrafo segundo, del artículo 104, exclusivamente cuando sean calificados;

II. Defraudación fiscal y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando sean calificados, y

III. La expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad.

Si la prisión preventiva oficiosa ya hubiere sido impuesta, pero las partes manifiestan la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, el Ministerio Público solicitará al juez la sustitución de la medida cautelar para que las partes concreten el acuerdo con el apoyo del Órgano especializado en la materia.

En los casos en los que la víctima u ofendido y la persona imputada deseen participar en un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias, y no sea factible modificar la medida cautelar de prisión preventiva, por existir riesgo de que el imputado se sustraiga del procedimiento o lo obstaculice, el o la Juez de Control podrá derivar el asunto al Órgano especializado en la materia, para promover la reparación del daño y concretar el acuerdo correspondiente”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

- En el **considerando sexto**, donde se analizó el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen a titular de Notaría, se declaró la invalidez **de la porción normativa “por nacimiento”** del artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por lo que tal precepto debe leerse como sigue:

“Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la Notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicana, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen;”

- En el **considerando séptimo**, donde se abordó la suspensión de la función de Notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal, se **declaró la invalidez del artículo 201, fracción I**, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por transgredir el principio de presunción de inocencia.

72. En atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Reglamentaria en la materia⁶⁰, las declaratorias de invalidez **surtirán sus efectos** con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁶⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

“Artículo 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”.

R E S U E L V E:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 55, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, y 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Puebla, en atención a lo expuesto en los considerandos sexto, séptimo y octavo de esta decisión.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas y catálogo de temas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos cuarenta y dos y cuarenta y ocho, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen a persona titular de notaría, consistente en declarar la invalidez del artículo 55, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo a la suspensión de la función de notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal (presunta transgresión a los principios de seguridad jurídica y presunción de inocencia), consistente en declarar la invalidez del artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno, y octavo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021

sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de tres de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRA PONENTE

YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA