

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 29 de mayo de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 058 publicado el 28 de abril de 2023 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	10
IX.	Introducción.....	11
X.	Concepto de invalidez.....	12
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	13
	B. Libertad de trabajo.....	17
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	19
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	27
	ANEXOS.....	27



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 058 publicado el 28 de abril de 2023, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 151. Las personas morales que medien la contratación del servicio público o privado de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas o digitales deberán presentar al Instituto la solicitud de acreditación de las personas conductoras para la obtención del permiso.

Las solicitudes de acreditación presentadas deberán contar con la documentación que compruebe que la persona conductora cumpla con los siguientes requisitos:

I. a VIII. (...)

IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y (...)

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Libertad de trabajo.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el viernes 28 de abril de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 29 del mismo mes al domingo 28 de mayo de la presente anualidad.

Pero, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción de inconstitucionalidad puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

Sin embargo, derivado de la particular reforma al artículo impugnado de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, se considera pertinente hacer evidente que es procedente la demanda al actualizarse un cambio en el sentido normativo de la fracción impugnada.

Al respecto, resulta necesario señalar lo que ha establecido el Pleno del Alto Tribunal

del país, sobre los elementos o aspectos que se tienen que reunir para considerar que una modificación normativa constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad¹:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo (criterio material).

Respecto del numeral 1, se refiere a que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Por su parte, el numeral 2 implica que los cambios modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y ello genere un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma.

Con el establecimiento de esos dos aspectos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se impugnen verdaderos cambios normativos que afecten la esencia de la disposición y sean producto de la función legislativa, más no sólo cambios de palabras con el mismo significado o cuestiones menores propias.

Explicado lo anterior, enseguida se evidenciará que la reforma al artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo sí se erige como un nuevo acto legislativo. Para tal fin, es pertinente comparar el texto normativo antes y después del cambio legislativo derivado de la publicación del Decreto 058:

Defendemos al Pueblo

Texto anterior

Artículo 151. Las personas interesadas en prestar el servicio público de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales deberán presentar al Instituto la

Texto vigente

Artículo 151. Las personas morales que medien la contratación del servicio público o privado de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas o digitales deberán presentar al Instituto la solicitud de acreditación de las

¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”**

solicitud de concesión para la obtención de la misma.

Las solicitudes de concesión presentadas deberán acompañarse de la documentación que compruebe que el solicitante de la concesión, así como la persona conductora del vehículo mediante el cual se preste el servicio de transporte a través de plataformas tecnológicas o digitales, cumplen con los siguientes requisitos:

(...)

XI. Presentar carta de no antecedentes penales.

(...)

personas conductoras para la obtención del permiso.

Las solicitudes de acreditación presentadas deberán contar con la documentación que compruebe que la persona conductora cumpla con los siguientes requisitos:

(...)

IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y

(...).

Del cuadro anterior es dable advertir que la norma en combate no sólo es producto de un proceso legislativo conformado por una iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, publicación y promulgación, lo que significa que goza de existencia en el sistema jurídico local; sino que, además, fue voluntad del órgano legislativo generar cambios trascendentales en el alcance de la disposición, los cuales se verán reflejados en el sistema que regula la prestación el servicio público de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales.

En efecto, el Decreto 058 introdujo varias modificaciones sustanciales a la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, entre las que se destaca el cambio en el régimen relativo al servicio de transporte de pasajeros contratado por medio de plataformas tecnológicas o digitales. Si bien no se estima necesario hacer un comparativo entre cada uno de los cambios acaecidos en el sistema sobre esa temática, para entender a cabalidad la reforma a esa modalidad de transporte, es pertinente resaltar los cambios más relevantes, aunque de forma somera, pues solo así se entenderá el contexto normativo en que se desenvuelve la disposición tildada de inconstitucional.

En primer lugar, debe decirse que el legislador cambió la **clasificación del servicio de transporte en la entidad**. Conforme a la legislación vigente, solo existen dos modalidades: a) el servicio **privado** de transporte y b) el servicio **público** de

transporte². Por el primero se entiende que contempla a todos aquellos servicios de naturaleza privada, los cuales no están sujetas a una concesión, requiriendo necesariamente un permiso por parte del Instituto para realizar sus actividades conforme a la normatividad aplicable³; mientras que, por el segundo, se hace referencia al servicio de pasajeros en general que presta el Estado de Quintana Roo por sí o a través de particulares mediante régimen de concesión o de permiso⁴.

Partiendo de esta nueva categorización, el servicio privado de transporte se subclasifica en diversas modalidades, entre las que se encuentra el denominado *servicio privado de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales*. Éste se entiende, conforme al artículo 86 Bis de la Ley, como aquel que requiere de un permiso para el prestador de servicios y autorización para la persona moral mediadora del mismo, expedidos por el Instituto de Movilidad de la entidad y se refiere a la actividad de traslado de un punto a otro, al interior de un vehículo que cumpla con las especificaciones contempladas en la ley, de acuerdo con el artículo 148 Quáter.

Por su parte, el servicio público de transporte, a su vez, se subdivide en vario tipos, entre ellos, el *servicio público de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales*, y se refiere a aquél que se presta en el Estado de Quintana Roo que debe satisfacer la necesidad colectiva de movilidad, de manera continua, uniforme, segura y de calidad y que sólo podrá ser prestado a través de concesión expedida por la autoridad competente.

En ese orden de ideas, puede decirse, en primer término, que a través de plataformas tecnológicas o digitales se pueden solicitar servicios de transporte de pasajeros, ya sea de naturaleza pública o privada. No obstante, para el caso de que sea pública es necesario que medie concesión o permiso en el caso que corresponda; mientras que, si es privada, se requiere un permiso.

Aunque ambas modalidades de transporte tienen particularidades que las diferencian entre sí –motivo por el que se regulan en una sección concreta del Capítulo Séptimo de la ley– el legislador estimó necesario regular aspectos comunes a ambos tipos de servicios en la sección III del referido Capítulo. Es precisamente en

² Artículo 81, fracción II, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo.

³ Artículo 5, fracción LXIII Bis, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo.

⁴ Artículo 5, fracción LXIII, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo.

esta sección donde se contiene el artículo 151 objeto de impugnación.

El citado numeral 151 de la ley prevé que las personas morales que medien la contratación del **servicio público o privado** de transporte de pasajeros a través de plataformas digitales tienen que presentar al Instituto **la solicitud de acreditación de las personas conductoras para que obtengan el permiso**, y se establece que los documentos que acompañen a las solicitudes deben acreditar los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de edad;
2. No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otra que produzca efectos similares;
3. Estar inscrito en los registros estatal y federal de contribuyentes;
4. Contar con licencia de conducir emitida por el Instituto de Movilidad del Estado;
5. Estar registrado ante una persona moral que medie o promueva la contratación del servicio público o privado de transporte de pasajeros a través de plataforma tecnológica o digital;
6. Ser propietario o poseedor legal del vehículo mediante el que se prestará el servicio público o privado de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas o digitales;
7. Que el vehículo cumpla con los requisitos establecidos en la Ley y en el reglamento;
8. Contar con póliza de seguro vehicular de cobertura amplia en favor del pasajero y contra daños a terceros;
9. Presentar carta de no antecedentes penales;
10. No estar inscrito en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la entidad.

De lo anterior se desprende que el artículo 151 de la Ley **se dirige a las personas morales que medien en la contratación del mencionado servicio de transporte**, ya sea en su modalidad pública o privada, quienes –en términos del precepto– están obligadas a presentar ante el Instituto las **solicitudes de acreditación de las personas conductoras para obtener el permiso correspondiente**, acompañando la documentación *supra* indicada.

Ahora bien, tal como se puede apreciar del cuadro comparativo expuesto con antelación y de la breve exposición de los cambios acaecidos en la ley, la integridad

del artículo 151 de la Ley cambió significativamente, toda vez que **ya no se destina a enlistar** –entre otras cosas– **los requisitos que se deben cumplir para que el Instituto otorgue concesiones para la prestación del servicio de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales.**

Esto es así porque a diferencia del régimen anterior, el servicio de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales ya no es únicamente de naturaleza *pública*, sino que ahora también se le considera como un servicio *privado* de transporte. Ello impactó indiscutiblemente en los requisitos, exigencias y condiciones impuestas por el Estado para su debida operación en interés de la sociedad, a fin de que se presten adecuadamente para satisfacer las necesidades de traslado de las personas.

En esa tesitura, el legislador local consideró pertinente modificar el esquema de autorización y gestión para la prestación del servicio de transporte, **pues ya no se requiere únicamente de una concesión expedida por el Instituto para poder prestarlo.**

En efecto, si se trata del **servicio privado** de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas o digitales **la legislación actual exige que se cuente con un permiso que emitirá el Instituto de Movilidad** y siempre que las personas morales que lo medien o promuevan cuenten con la autorización del mismo Instituto.

Cuestión diferente ocurre cuando se trata del **servicio público** de transporte contratado por plataformas tecnológicas o digitales, **pues solo podrá ser prestado a través de concesión** expedida por la autoridad competente y también si las personas morales que promuevan el servicio tengan la respectiva autorización.

En ese orden, es incuestionable que en función de la naturaleza del servicio de transporte –público o privado– se requerirán diferentes condiciones para su debida prestación, pues –aunque las personas morales que lo promuevan necesariamente deben tener una autorización– en un caso solo se exigirá un *permiso* y en otro una *concesión*.

En ese orden de ideas, ya no es posible afirmar que los requisitos que enumera el artículo 151 de la ley en sus diez fracciones se refiera a los documentos que deben acompañarse en la solicitud para obtener la concesión respectiva, toda vez que el

régimen ya no exige necesariamente que el servicio de transporte contratado por plataformas sea bajo esa única modalidad.

Ahora, el texto vigente del numeral impugnado refiere a la documentación que deberá exhibirse al momento de que las personas morales que medien la contratación del servicio, tanto público o privado, de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas **soliciten la acreditación de las personas conductoras con el objetivo de que obtengan el permiso.**

Entonces, el cumplimiento de cada uno de los requisitos que establece la norma vigente solamente tendrá por consecuencia que se considere **a la persona conductora** como “acreditada” y, por ende, **que se le otorgue el permiso para operar**, más no una concesión, como lo disponía antes de la reforma el artículo 151 de la Ley.

Lo anterior evidencia que el requisito de exhibir carta de antecedentes no penales se enmarca como una exigencia necesaria para obtener el permiso para poder ser conductor del vehículo mediante los que se preste el servicio de transporte contratado a través de esta modalidad, ya que el legislador quintanarroense estimó necesario modificar el sistema regulatorio en esta materia.

En conclusión, la reforma ha cambiado la trascendencia, contenido y alcance del precepto, lo que genera un impacto en el sistema normativo al que pertenece la norma, consecuentemente esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la modificación al artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo sí constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse por esta vía, por lo que lo procedente será que ese Tribunal Constitucional admita a trámite el presente medio de control de la constitucionalidad por presentarse de manera oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁵, de la Constitución Política de los Estados

⁵ **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.

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁶, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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; (...)."

⁶" **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 (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 151 de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo establece los requisitos que las personas deben cubrir para obtener el permiso que les permita fungir como conductoras de transporte público o privado de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales. En particular, la fracción IX de la disposición requiere que se presente carta de no antecedentes penales.

Se estima que dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo, ya que, por su generalidad, crea un amplio margen de exclusión injustificada en perjuicio de determinadas personas para desempeñarse en esa actividad laboral.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de la exigencia contenida en la fracción IX del artículo 151 de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, la cual requiere la presentación de una carta de no antecedentes penales como requisito para obtener el permiso para ser persona conductora de transporte de pasajeros contratado por medio de plataformas tecnológicas o digitales.

A juicio de este Organismo Nacional, dicha disposición resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es desproporcionada y claramente *sobreinclusiva*, pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de desempeñarse como conductora de un servicio de transporte de pasajeros, en contravención al derecho de igualdad y no discriminación y a la libertad de trabajo.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de tal exigencia, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación; luego se hace una breve referencia al contenido de la libertad de trabajo. Finalmente se evidenciará el vicio de constitucionalidad en que incurre la fracción impugnada, al someterla a un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con la metodología empleada por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁷

⁷Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016,

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁸

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁹

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁰

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹¹

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta,

Tomó I, p. 112, del rubro: ***“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.”***

⁸ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: ***“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.”***

⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 7 *supra*.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: ***“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”***

por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹²

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹³

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materiales jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

¹² Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**”

¹³ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁴

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹⁵

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹⁶

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03 sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad,

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁷

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

B. Libertad de trabajo

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad. Lo anterior quiere decir que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia.

Sobre este precepto constitucional, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que prevé un derecho de libertad de las personas para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad en que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico¹⁸.

Igualmente, dicha Sala estableció que la limitación impuesta a esa libertad es la licitud de la actividad, es decir, que ésta no sea contraria a las leyes de orden público

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

¹⁸ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 3471/2018 por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 31 de octubre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

o a las buenas costumbres, por lo cual no se reconoce derecho alguno a quien se dedique a alguna actividad de carácter ilícito en sí misma¹⁹.

Acorde con lo anterior, el Tribunal Pleno ha sostenido que el Poder Legislativo puede restringir la libertad de trabajo al emitir una ley siempre que determine que la actividad es ilícita y que la restricción impuesta sea general, impersonal y abstracta. Es decir, no es posible establecer restricciones a la libertad de trabajo en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito. Esto último se debe a que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales²⁰.

Ahora bien, como se despende de la Norma Suprema, esta libertad solo puede ejercerse si se satisface lo siguiente:

- Se trate de una *actividad lícita*: esto es, que esté permitida por la ley;
- *No se afecten derechos de terceros*: presupuesto según el cual el derecho no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro;
- *No se afecten derechos de la sociedad*: implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte derechos de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.²¹

¹⁹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 85/2018, en sesión del 27 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 48.

²⁰ *Ibidem*, párr. 50.

²¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 28/99 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 260, de rubro: "**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o.,**

Por su parte, aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos no reconoce expresamente el derecho al trabajo, su artículo 26 establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; mientras que los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Esta Comisión Nacional considera que el requisito contenido en el artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo resulta contrario a los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º y 5, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

Para exponer las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la fracción impugnada, se estima necesario transcribirla a continuación:

“Artículo 151. Las personas morales que medien la contratación del servicio público o privado de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas o digitales deberán presentar al Instituto la solicitud de acreditación de las personas conductoras para la obtención del permiso.

Las solicitudes de acreditación presentadas deberán contar con la documentación que compruebe que la persona conductora cumpla con los siguientes requisitos:

I. a VIII. (...)

IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y (...).”

Como se desprende de la literalidad de la norma, para fungir como persona conductora de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas

PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

tecnológicas o digitales, se debe contar, entre otras cosas, con un permiso expedido por el Instituto de Movilidad de la entidad, mismo que se obtendrá solo si se cumple con todos los requisitos a que se refiere la disposición, entre ellos, la presentación de una carta de no antecedentes penales.

En otras palabras, para poder conducir vehículos destinados a brindar el servicio de transporte de pasajeros, ya sea de índole privada o pública, que se contraten por medio de plataformas digitales, es indispensable que se presente la carta respectiva que respalde que no se tiene ningún antecedente penal.

Para iniciar con la explicación y para comprender mejor los efectos que tiene el requisito en comento, es pertinente dejar en claro que el concepto de *antecedentes penales* tiene un amplísimo alcance en nuestro sistema jurídico.

Al respecto, ese Alto Tribunal ha considerado que los antecedentes penales refieren a los registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar un control de los procesos que se instruyen contra las personas y, en su caso, de las condenas recaídas a los sentenciados. Bajo ese entendimiento, exigir el acreditamiento de no tener antecedentes penales **incluye no sólo a las personas que hayan sido sentenciadas y hayan cumplido una pena por la comisión de delito, sino inclusive a aquellas personas contra quienes se instruyó o se instruye un proceso penal cuyo registro esté vigente, aun cuando no hayan sido sujetos de una condena**²².

En ese orden de ideas, la disposición impugnada debe ser analizada tomando en cuenta la gran extensión de supuestos que comprende que sirve de fundamento para negar a las personas la obtención del permiso respectivo, así como la posibilidad de seguir desempeñándose como persona conductora²³.

²² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 86/2018, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 27 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr. 24.

²³ En efecto, de acuerdo con el último párrafo del artículo 151 de la Ley de Movilidad de la entidad, cuando el Instituto acredite que una persona conductora no cumple o ha dejado de cumplir con los requisitos previstos, podrá solicitar a la persona moral que medie la prestación del servicio de transporte público o privado de pasajeros contratados a través de plataformas Tecnológicas o Digitales que corresponda, que promueva en la que esté registrada que desactive la cuenta de la persona conductora hasta en tanto no cumpla con los requisitos establecidos.

Sentadas esas bases, a continuación se analizará la medida impugnada. Para tal fin, toda vez que en el caso se estima que la norma genera una transgresión al principio de igualdad y no discriminación, es pertinente discernir en primer momento si existe o no una distinción entre personas.

En ese orden, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos, la exigencia de no contar con antecedentes penales sí produce una diferenciación entre quienes tienen ese tipo de registro y entre quienes no, ya que ello impacta en la posibilidad que tienen de obtener y mantener un permiso para fungir como conductores de vehículos que prestan servicios de transporte de pasajeros contratados por medio de plataformas digitales o tecnológicas.

En otras palabras, solo quienes no tengan antecedentes penales podrán operar como conductores de ese medio de transporte de pasajeros, excluyendo así a quienes no puedan cumplir con ese requisito.

Bajo la premisa de que, en efecto, la medida legislativa en análisis sí realiza una diferencia entre personas, ahora corresponde determinar si ello resulta razonable o justificable en términos constitucionales. Recordemos que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues como se ha dicho, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

Para tal finalidad es necesario aplicar al caso concreto un test de escrutinio ordinario, ya que la norma en combatida no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación-. Así, conforme lo ha sustentado ese Alto Tribunal, el referido *test* consta de las siguientes etapas:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.²⁴

²⁴ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES".

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del test de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procederá aplicarlo en el caso concreto para determinar si el requisito contenido en la fracción IX del artículo impugnado de la Ley supera el respectivo examen.

Se advierte que el requisito combatido podría cumplir con el primer requisito del test, en virtud de que pretende garantizar que quienes obtengan el permiso para desempeñarse como conductores de vehículos que prestan servicios públicos o privados de transporte de pasajeros contratados por medio de plataformas digitales o tecnológicas, sean personas idóneas, honorables y confiables para realizar dicha actividad, descartando así que puedan significar un posible peligro para el usuario, cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con algún antecedente penal.

No obstante, respecto de la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecidas por el legislador **no tienen relación directa, clara e indefectible** para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con conductores de vehículos de transporte de pasajeros adecuados y probos.

Lo anterior, ya que no existen base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá la actividad laboral en comento con idoneidad,

rectitud y probidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán dicha labor de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para desempeñar ese trabajo.

Por tal razón, no se estima que el requisito contenido en la disposición controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que el requisito contenido en el precepto impugnado contradice el parámetro de regularidad constitucional.

No obstante, aunque ha quedado acreditado que la disposición controvertida no supera la grada de necesidad para cumplir con el fin constitucionalmente válido, lo cual es suficiente para sostener su invalidez, se estima que el estudio estaría incompleto si no se reflexiona sobre la falta de razonabilidad en que aquella incurre.

El Pleno de ese Alto Tribunal ha denominado a esta etapa del escrutinio como *principio de razonabilidad*, en el que se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad²⁵. Esto debe indagarse con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, pues con ello se exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación²⁶.

A la luz de lo anterior, se considera que la medida legislativa tampoco resulta razonable, ya que no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida

²⁵ Véanse la tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, de rubro: **“IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”**; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta en sesión del 27 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 22.

²⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”**.

a las personas laborar como conductoras de transporte de pasajeros por el solo hecho de tener algún tipo de registro del orden penal, dado que esa clase de medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para quienes se encuentran en tal hipótesis, cuyo efecto es impedir, a su vez, que ejerzan su derecho a la libertad de trabajo.

Ese Alto Tribunal también ha afirmado, en diversos precedentes, que para analizar la validez de restricciones para el desempeño de una actividad laboral es importante examinar las funciones y obligaciones que corresponde al puesto de que se trate y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

En el caso específico, se trata de una actividad en la cual una persona conduce un vehículo con determinadas características, a fin de trasladar al usuario del servicio al destino que este le indique,

En atención a lo anterior, la norma no puede concebirse como una restricción justificada para desempeñar el trabajo descrito, pues no se acredita de forma objetiva cómo es que todas las personas con algún antecedente penal no podrían desempeñarlo adecuadamente.

Tal como se apuntó anteriormente, este Organismo Nacional no pierde de vista que las posibles razones que llevaron al legislador quintanarroense a establecer en la norma que la persona que pretenda desempeñarse como conductora de un vehículo de transporte de pasajeros no tenga antecedentes penales, es quizá para garantizar a los usuarios que estarán seguros siempre que soliciten esa modalidad de traslado, pues así se tendría certeza de que quienes se ocupan de conducir los vehículos son personas rectas, honorables y confiables.

Al margen de que el fin pretendido es loable e incluso necesario, cierto es que la medida establecida no es la más adecuada para cumplirlo, en virtud de que el precepto excluye a todas las personas que cometieron un delito y que por esa razón fueron castigadas penalmente hace tiempo; e incluso por la particular amplitud de la norma, se exceptúa de igual forma a quienes apenas se encuentran sujetos a proceso penal, o inclusive, a quienes no les recayó una sentencia condenatoria; sin que en ninguno de dichos escenarios se acredite objetivamente que la persona que se ubique en esa circunstancia suponga necesaria e invariablemente un peligro para el usuario.

Por tales motivos, la exigencia combatida puede comprender todo tipo de delitos, ya sean estos graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta, y sin precisar, además, si se refiere a la existencia de sentencias firmes o tan solo a que exista sujeción a un proceso penal en curso; por ende, esta Comisión arriba a la convicción de que estamos en presencia de una norma claramente *sobreinclusiva*.

En este punto es necesario manifestar que este Organismo es consciente de que existen cierto tipo de antecedentes que sí pudieran, **según el caso concreto**, constituir un posible riesgo para el usuario, considerando determinados delitos (por ejemplo, robo con violencia, violación, secuestro, abuso sexual, entre otros), o bien por la forma dolosa de su comisión, o cualquier otro que objetivamente pudiere considerarse como un riesgo real. No obstante, ello ameritaría otro tipo de análisis casuístico que atienda a las particularidades del caso y que escapa del estudio abstracto que caracteriza a este medio de control constitucional, pues la norma es *sobreinclusiva*, general y muy amplia, siendo que su único efecto es excluir a todas las personas que tengan ese tipo de registro, aun cuando el sujeto no represente ningún tipo de peligro o que ese antecedentes pueda incluir en alguna otra medida, en la debida prestación del servicio.

Es así como la generalidad del requisito **se traduce en una prohibición irrazonable, absoluta y sobreinclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que tiene cualquier tipo de antecedente penal.

En consecuencia, la fracción IX del artículo 151 del ordenamiento cuestionado se erige como una medida legislativa que impide el acceso a un empleo a quienes cuentan con antecedentes penales, pues una persona que sí tiene ese tipo de registro no podría cumplir con tal exigencia.

Además, no debe perderse de vista que la falta de los requisitos descritos en el artículo 151 de la Ley de Movilidad impugnada permite que el Instituto solicite a la persona moral que medie la prestación del mencionado servicio de transporte que **desactive** la cuenta de la persona conductora registrada en la plataforma tecnológica o digital. En ese orden, la medida impugnada constituye un obstáculo jurídico que impide a las personas el ejercicio de su derecho a elegir y ejercer un trabajo, porque no podrán obtener ni mantener el permiso para ser conductor de vehículos de

transporte de pasajeros contratado bajo la modalidad descrita, al no presentar la constancia de no antecedentes penales.

Apuntado lo anterior, no debe perderse de vista que el solo hecho de cometer un ilícito no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad.

Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. Debe recordarse que la función punitiva del Estado no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

Inclusive, como lo ha reiterado ese Alto Tribunal, para asegurar el correcto desempeño de un determinado en empleo, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente la labor que corresponda, sino que, al contrario, atiende a una **cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito no puede desempeñar ningún tipo de trabajo.**

Por ello es que la existencia de este tipo de requisitos son contrarios a la dignidad de las personas, pues tienen por efecto que quienes fueron sancionados sean objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad, lo cual no tiene razón de ser, ya que únicamente se fundamenta en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión²⁷.

Por todo lo expuesto, es evidente que la fracción IX del artículo 151 de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo contiene una distinción injustificada que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculada ni con el propósito para el que

²⁷ Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 54.

la medida fue creada, ni con la configuración de un perfil inherente a la función a desempeñar, sino más bien con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad penal, lo cual, como se explicó, contiene un problema de *sobreinclusión*²⁸.

En conclusión, el artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo contiene un requisito discriminatorio que genera una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para desempeñar la actividad laboral descrita, la pues dicha distinción tiene como resultado obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo a aquellas personas que buscan reintegrarse a la sociedad en igualdad de condiciones que las demás, por lo que ese Alto Tribunal Constitucional debe declarar su invalidez y expulsarlo del orden jurídico local.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del precepto reclamado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional la disposición impugnada se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

M É X I C O

ANEXOS

Defendemos al Pueblo

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en

²⁸ *Cfr.* Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 125/2019, resulta en sesión de fecha 15 de abril de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, par. 44.

la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo de fecha 28 de abril de 2023, que contiene el Decreto 058 mediante el cual se reformó la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo. (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP

