

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
35/2019**

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

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADJUNTO:
EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ
COLABORÓ: KITHZAIM JOSÉ RUIZ SANTIAGO**

S Í N T E S I S :

NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA: Artículo 79, fracción I de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicada mediante Decreto Número 299, el 16 de enero de 2019, en la porción normativa que establece “por nacimiento”.

EL PROYECTO PROPONE: Sobreseer la acción de inconstitucionalidad, toda vez que con posterioridad a la presentación de la demanda, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 14 de junio de 2019, se reformó la disposición impugnada, constituyendo un nuevo acto legislativo, pues la modificación fue sustantiva en tanto desapareció el requisito de mexicano “por nacimiento” que originalmente se preveía para que una persona ocupara el cargo de Director General del Instituto para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Quintana Roo.

De ahí que al haber cesado los efectos de la norma impugnada por el Municipio actor se actualice la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

PUNTO RESOLUTIVO:

ÚNICO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
35/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADJUNTO:
EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ
COLABORÓ: KITHZAIM JOSÉ RUIZ SANTIAGO**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **once de septiembre de dos mil diecinueve.**

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

R E S U L T A N D O :

- 1. PRIMERO. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el quince de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que a continuación se señala, emitida y promulgada por las autoridades siguientes:¹

¹ Fojas 1 a 29 del expediente.

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

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

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

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

Artículo 79, fracción I, en la porción normativa ‘por nacimiento’, de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicada mediante Decreto Número 299 en el Periódico Oficial de esa entidad el 16 de enero de 2019 (...).”

2. **SEGUNDO. Artículos constitucionales y convencionales violados.** Se estiman transgredidos los artículos 1, 5, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23 y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante argumentó lo siguiente:
 - Sostiene que el artículo impugnado excluye injustificadamente a los mexicanos cuya nacionalidad no la adquirieron por nacimiento para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Quintana Roo, lo cual vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público y de libertad de trabajo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

- Alega que la porción normativa aludida, al hacer una distinción con sustento en el origen nacional contiene una categoría sospechosa, por lo que a partir de un escrutinio estricto debe concluirse que la misma resulta discriminatoria.
- Adujo que la norma impugnada no sigue una justificación constitucionalmente imperiosa al exigir que deba ser mexicano por nacimiento quien ocupe el cargo de Director General del referido Instituto, pues las funciones que el titular de este órgano realiza no tienen relación con ámbitos que inciden en la estructura básica del Estado o con aspectos relativos a la soberanía y defensa nacional. Por tanto, resulta discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.
- Además, argumentó que dicha disposición no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido, propiciando una discriminación motivada por el origen nacional de las personas (categoría sospechosa), pues la distinción que ahí se prevé restringe el derecho al trabajo y en específico el de desempeñar un empleo o cargo en el servicio público.
- Argumentó que si bien el artículo 32 constitucional en su párrafo segundo, prevé que es posible exigir ser mexicano por nacimiento como requisito para el ejercicio de ciertos cargos y funciones, dicha posibilidad no es irrestricta, sino que debe justificarse, pues de lo contrario implicaría una restricción desproporcionada a los derechos de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.
- De ahí que la porción normativa “por nacimiento” contenida en el artículo impugnado genera un supuesto de discriminación sustentada en motivos de origen nacional como condición determinante para acceder a un cargo público, en tanto se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

distingue entre personas que tienen la misma calidad de mexicanos con efecto de obstaculizar el ejercicio de un derecho en igualdad de condiciones, que en el caso se traduce en ocupar el cargo público de Director General del Instituto referido.

- Adujo que si bien la Constitución Federal permite exigir la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar cargos y funciones ligados a los conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, en el caso no se actualizan dichas circunstancias.
- Además el artículo 32 constitucional prevé que exclusivamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones para los cuales se podrá imponer el requisito de ser mexicano por nacimiento, por lo que las legislaturas locales no se encuentran facultadas para establecer tal exigencia.
- Expuso que en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la facultad legislativa contenida en el artículo 32 constitucional corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, la cual no es irrestricta sino que debe perseguir los fines u objetivos previstos en la propia disposición constitucional.
- Sostuvo que si bien podría aducirse que el legislador de Quintana Roo cuenta con libertad configurativa para determinar los requisitos para ocupar un cargo público (en el caso el de Director General del Instituto), tal potestad no es absoluta, sino que debe ser acorde con los fines previstos en el artículo 32 constitucional, es decir, la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacionales, sin dejar de advertir que dicho precepto se refiere expresamente al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

- Reiteró que en el caso del Director General del Instituto, sus tareas no se encaminan a los fines establecidos en el precepto constitucional aludido, sino que se ocupa de funciones esencialmente de naturaleza administrativa.
- Por tanto, concluyó que es inconstitucional exigir la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de referencia el cual nada tiene que ver con la defensa de la soberanía nacional, pues genera la discriminación de extranjeros que han adquirido la nacionalidad mexicana, aunado a que transgrede el derecho de trabajo contemplado en los artículos 5 y 123 constitucionales, así como el derecho de todo mexicano para poder ocupar cualquier empleo o comisión del servicio público, contenido en el diverso artículo 35, fracción VI de la Constitución Federal.

4. **CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente acción de inconstitucionalidad con el número de expediente **35/2019**, y turnó el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora del procedimiento.²

5. Por auto de cuatro de marzo siguiente, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía

² Ibidem, foja 36.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.³

6. QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Mediante escrito presentado el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, en representación del Congreso del Estado, rindió su informe en el cual sostuvo lo siguiente:⁴

- Refirió que la acción de inconstitucionalidad era improcedente porque no se hicieron valer argumentos que hagan manifiesta la contradicción entre las normas impugnadas y la Constitución General.
- Argumentó que el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, dispone que para ser gobernador del Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, por lo que a partir de dicha previsión se estableció el mismo requisito para ser Director General del Instituto para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Quintana Roo, siendo esto concordante con lo que se establece para quien encabeza la administración pública estatal.
- Aunado a ello, desde el propio artículo 116, fracción I, inciso b) de la Constitución Federal se establece que sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento. De ahí que la norma impugnada guarde simetría con las disposiciones constitucionales y por

³ Ibidem, fojas 37 a 39.

⁴ Ibidem, fojas a 135.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

tanto no existe la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución General, actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia. En consecuencia, solicitó se decretara el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

- Respecto a los planteamientos de invalidez, sostuvo que en nuestro sistema jurídico se prevé que el servidor público debe conocer la realidad de la entidad federativa, por lo que en ese entendido el legislador estableció que quien acceda al cargo de Director General del Instituto para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Quintana Roo debe ser mexicano por nacimiento, en armonía con lo dispuesto para el titular de la Administración Pública Estatal.
- Afirmó que en el caso, el legislador no hizo más que regular el acceso a un cargo público anteponiendo los intereses propios de la entidad federativa, tomando en cuenta que si bien el artículo 32 constitucional establece que es posible requerir ser mexicano por nacimiento para acceder a ciertos cargos, no define los casos en que se actualiza tal supuesto, por lo que ante tal indefinición se presenta la posibilidad para que las entidades federativas cuenten con libertad configurativa sobre dicho aspecto. Por tanto, concluyó que no existía concepto de invalidez en torno a la porción normativa impugnada.
- Finalmente, refirió que el requisito contenido en la norma impugnada sí perseguía una finalidad, la cual recaía en el principio de identidad, esto es, que sea una persona que tenga conocimientos propios tanto de la entidad federativa como mexicanos, que le permitan conocer por su arraigo, diversas situaciones como origen, raza y costumbres dentro del contexto nacional.

7. **SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** Mediante escrito presentado el quince de abril de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo rindió su informe, en el cual planteó lo siguientes⁵:

- Refirió que la disposición combatida se encontraba apegada al artículo 116 constitucional que dispone que solo puede ser gobernador de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él. De ahí que la comisión accionante carezca de interés jurídico o legítimo para la promoción de la presente acción.
- Adujo que es facultad del Congreso del Estado establecer el requisito impugnado pues es concordante con el artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo que establece como requisito para ser director de un organismo descentralizado “ser ciudadano quintanarroense y nativo de la entidad”, siendo que el Director General del Instituto es un funcionario de un organismo auxiliar del Gobernador del Estado. Por tanto, consideró que no existía contradicción entre el artículo impugnado y el numeral 116 de la Constitución Federal.
- De ahí que la Comisión accionante careciera de interés jurídico o legítimo, pues no precisó cuál era la contradicción constitucional o el derecho humano vulnerado que sustentara su impugnación, tal como lo exige el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

8. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el

⁵ Ibidem, fojas 261 a 270.

procedimiento, mediante proveído de catorce de mayo de dos mil diecinueve, la Ministra instructora decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.⁶

9. **OCTAVO. Remisión a Primera Sala y avocamiento.** Como consecuencia del dictamen emitido por la Ministra ponente, el Presidente de este Alto Tribunal mediante proveído de seis de agosto de dos mil diecinueve, ordenó enviar el presente asunto a la Primera Sala.⁷ Por acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Presidente de la Primera Sala determinó el avocamiento de ésta a su estudio, ordenando la remisión de los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁸

C O N S I D E R A N D O :

10. **PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala 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 Federal y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción II y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se estudia el

⁶ Ibidem, foja 370.

⁷ Ibidem, foja 372.

⁸ Ibidem, foja 373.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

11. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁹
12. En el caso, el Decreto Número 299 que contiene el artículo 79, fracción I de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **transcurrió del diecisiete de enero al quince de febrero de dos mil diecinueve.**
13. Así, si el escrito inicial se presentó el quince de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que su promoción fue oportuna.

⁹ "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. (...)".

14. **TERCERO. Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción.
15. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
16. En el caso, promovió la acción de inconstitucionalidad Luis Raúl González Pérez en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cargo que acreditó con la copia del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República.¹⁰ Aunado a ello, resulta un hecho notorio que quien suscribe la acción efectivamente tiene el carácter de Presidente de la referida Comisión.
17. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, ello de conformidad con los

¹⁰ Ibídem, foja 30.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹¹ y 18 de su Reglamento Interno.¹²

- 18.** Así, dado que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con la representación de la referida Comisión, promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 79, fracción I de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, es evidente que cuenta con legitimación activa en la presente instancia.
- 19. CUARTO. Causas de improcedencia.** Esta Primera Sala considera innecesario el estudio de los conceptos de invalidez planteados por la parte promovente, pues de oficio se advierte la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los numerales 20, fracción II, y 65, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,¹³ tal y como se expondrá a continuación.

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

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

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

¹² “Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

¹³ “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

[...].”

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

20. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez del artículo 79, fracción I de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicada mediante Decreto Número 299, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, en la porción normativa que establece “*por nacimiento*”. Para mayor claridad se transcribe la disposición en comentario:

“Artículo 79. La Dirección General estará a cargo de una persona designada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien durará en el cargo tres años, con posibilidad de ser ratificado por otro periodo igual, debiendo reunir además de aquellos señalados en el artículo 28 de la Ley de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Quintana Roo, los siguientes requisitos:

*I. Ser mexicano por nacimiento, con residencia efectiva no menor de 5 años en el Estado, anteriores a la fecha de designación;
(...).”*

21. Sin embargo, esta Primera Sala advierte que el catorce de junio de dos mil diecinueve fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Decreto Número 334, por el que se reforman las fracciones I a VI y se adiciona la fracción VII, todas del artículo 79 de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...].”

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

Discapacidad del Estado de Quintana Roo.¹⁴ Dicho decreto es del tenor siguiente:

**“LA HONORABLE XV LEGISLATURA
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE QUINTANA ROO,**

DECRETA:

ÚNICO. Se reforman las fracciones de la 1 a la VI y se adiciona la fracción VII, todas del artículo 79 de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, para quedar como sigue:

**CAPÍTULO III
DIRECCIÓN GENERAL**

Artículo 79. *La Dirección General estará a cargo de una persona designada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien durará en el cargo tres años, con posibilidad de ser ratificado por otro periodo igual, debiendo reunir además de aquellos señalados en el artículo 28 de la ley de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Quintana Roo, los siguientes requisitos:*

I. Tener nacionalidad mexicana;

II. Contar con residencia efectiva no menor de 5 años en el Estado, anteriores a la fecha de designación;

III. Tener 30 años cumplidos al día de la designación;

IV. Tener título profesional de nivel licenciatura, preferentemente;

V. Contar con experiencia en políticas públicas, administración y en materia de discapacidad;

VI. No haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos 3 años, y

¹⁴ Fojas 133 a 136 del Periódico Oficial de catorce de junio de dos mil diecinueve.

VII. Tener prestigio reconocido en el tema de discapacidad.

Se dará prioridad al nombramiento, si el candidato vive con alguna discapacidad.

ARTICULOS TRANSITORIOS:

PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.*

SEGUNDO. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”*

- 22.** En función de lo anterior, debe recordarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia se actualiza cuando:
- a) Dejan de producirse los efectos de la norma general que motivaron la acción de inconstitucionalidad, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis del medio de control.
 - b) La norma o normas impugnadas son reformadas o sustituidas por otras, toda vez que la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía procesal; esto es, el análisis constitucional debe tener como objeto una disposición que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

durante su vigencia sea susceptible de contravenir a la Ley Fundamental.¹⁵

- c) En caso de reforma o modificación normativa, debe analizarse el derecho transitorio, a efecto de determinar de manera indubitadamente que la norma anterior fue plenamente modificada o sustituida.¹⁶

23. En atención a estos parámetros, esta Primera Sala arriba a la convicción de que la porción normativa controvertida en la presente acción de inconstitucionalidad ha perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, pues a través del Decreto 334 se reformó –entre otras- la fracción I del artículo 79 de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, justamente en la porción normativa reclamada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

24. En efecto, tal y como puede advertirse del texto transcrito anteriormente, a partir de la mencionada reforma el requisito de ser *“mexicano por nacimiento”* para ocupar el cargo de Director General del Instituto para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Quintana Roo, **fue**

¹⁵ Véase, la tesis P./J. 8/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, marzo de 2004, página 958, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”.

¹⁶ Véase, la tesis 1a. XLVIII/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”.

eliminado, subsistiendo ahora únicamente el de “*tener nacionalidad mexicana*”.

25. De ahí que esta Sala estima que dicha modificación constituye un nuevo acto legislativo, pues además que la reforma derivó de un proceso legislativo nuevo y diferenciado, lo cierto es que implicó una **modificación sustantiva** a la norma cuestionada, ya que el requisito de nacionalidad fue modificado, de tal suerte que a partir del texto actual ya no se impide a los mexicanos por naturalización ocupar dicho puesto, aspecto que justamente fue lo que motivó la presente acción de inconstitucionalidad. Estos razonamientos resultan acordes por el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la siguiente jurisprudencia:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”¹⁷

- 26.** Finalmente, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo primero transitorio del Decreto de reformas referido, se establece que las modificaciones a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, entraron en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.¹⁸
- 27.** Por las razones expuestas, esta Primera Sala concluye que procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad por haber cesado los efectos de la norma impugnada, de conformidad con los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Apoyan estas consideraciones las tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

¹⁷ Tesis: P./J. 25/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página. 65.

¹⁸ PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”¹⁹

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver

¹⁹ Tesis P./J. 8/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, Marzo de 2004, página 958.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”²⁰

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente). Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

²⁰ Tesis: P./J. 24/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; tomo XXI; Mayo de 2005; página 782.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2019

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

Esta foja corresponde al Acción de Inconstitucionalidad **35/2019**. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Fallado el **once de septiembre de dos mil diecinueve**, en el sentido siguiente: “**ÚNICO**. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad.” **Conste**.

/begt