

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
111/2023
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

MINISTRO PONENTE:
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO:
GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reclama la invalidez del artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES	Se detallan los antecedentes del presente asunto.	2
II.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14
III.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tiene por impugnada la fracción IX del artículo 151 de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo , reformada mediante Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés.	15
IV.	OPORTUNIDAD	La acción fue interpuesta de manera oportuna .	15
V.	LEGITIMACIÓN	La acción fue interpuesta por parte legitimada .	16
VI.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Causales que se desestiman: VI.1. El Ejecutivo local argumentó que se limitó a dar cumplimiento a sus facultades constitucionales, promulgando y publicando el Decreto. Sin embargo, ello no hace improcedente la acción de inconstitucionalidad al tener dicha autoridad injerencia en el proceso legislativo. VI.2. El hecho de que la norma reformada sólo fue reenumerada con similar contenido, no hace extemporánea la acción de inconstitucionalidad; dado que la misma adquirió un nuevo sentido normativo.	17

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

VII.	ESTUDIO DE FONDO	Con base en la doctrina de este Alto Tribunal, se estima que la fracción impugnada es inconstitucional , en virtud de que contempla una medida que no resulta idónea y es abiertamente sobreinclusiva, por lo que resulta contraria al derecho a la igualdad y no discriminación e incide negativa e injustificadamente en la libertad al trabajo.	23
VIII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez de la fracción IX del artículo 151 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo , reformada mediante Decreto 058 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés. La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive s de la presente sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.	36
	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 151, párrafo segundo, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, reformada mediante el DECRETO NÚMERO 058 , publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutives al Congreso del referido Estado. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	36

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
111/2023**

PROMOVENTE: COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 111/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del **artículo 151, fracción IX¹**, de la **Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo**, reformado² mediante Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés³.

¹ “**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:

[...]

IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y;

[...]”

² Por el **Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo** representado por su XVII Legislatura.

³ Tomo I, Número 8 Ordinario, Décima Época.

I. ANTECEDENTES

1. **1.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.** Mediante escrito presentado en buzón judicial el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de la norma general referida en el proemio de este fallo.
2. Para ello, señaló como autoridad emisora al Congreso del Estado de Quintana Roo y, como promulgadora, a la Gobernadora Constitucional de dicha entidad federativa.
3. **1.2. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.** La Comisión accionante estimó como preceptos constitucionales vulnerados los artículos 1 y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, consideró que las normas impugnadas transgreden el derecho humano de igualdad, la prohibición de discriminación y la libertad de trabajo.
4. **1.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó en su demanda, esencialmente, los siguientes argumentos:

Argumentos para defender la procedencia:

- En principio, defendió la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, defendiendo que el Decreto impugnado sí constituía un nuevo acto legislativo, ya que no sólo había tenido lugar un proceso legislativo (criterio formal), sino que, además, la modificación causaba un impacto en el sentido normativo (criterio material). Esto, dado que fue voluntad del órgano legislativo **generar cambios trascendentales en el alcance de la**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

disposición, los cuales se vieron reflejados en el sistema que regula la prestación el servicio público de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales.

- Refirió que 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.
- 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 transporte.
- Por el primero se entiende que contempla a todos aquellos servicios de naturaleza privada, los cuales no están sujetos a una concesión, requiriendo necesariamente un permiso por parte del Instituto para realizar sus actividades conforme a la normatividad aplicable; 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 permiso.
- 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,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

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 respectivo Capítulo que contiene el artículo 151 impugnado.
- El artículo 151 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-.
- 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.
- 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 **sólo 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

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.

Argumentos para defender la inconstitucionalidad de la norma impugnada:

- El artículo 151, fracción IX de la **Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo** al establecer que las personas que busquen obtener el permiso que les permita fungir como conductoras de transporte público o privado de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales deben presentar una carta de no antecedentes penales, 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.
- Dicha disposición es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es **desproporcionada y sobre inclusiva**, pues tiene por efecto **excluir de forma**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

injustificada a un sector de la población de la posibilidad de desempeñarse como conductores de un servicio de transporte de pasajeros.

- 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, por lo que **la disposición impugnada debe ser analizada tomando en cuenta la gran extensión de supuestos que comprende**; además de que sirve de fundamento para negar a las personas la obtención del permiso respectivo, así como la posibilidad de seguir desempeñándose como conductores.
- La exigencia de no contar con antecedentes penales sí **produce una diferenciación entre quienes tienen ese tipo de registro y 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 un test de escrutinio ordinario, en cuanto al primer requisito consistente en analizar si la distinción cumple con **una finalidad constitucionalmente válida**, se advierte que se podría actualizar, 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**.
- En cuanto al segundo elemento, consistente en analizar **si la medida resulta racional para su consecución**, se considera que la medida **no tiene 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**, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá la actividad de 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 otro lado, consideró que la medida legislativa **tampoco resulta razonable**, ya que no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida 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.
- 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

exista sujeción a un proceso penal en curso; por ende, arriba a la convicción de que estamos en presencia de una norma claramente sobre inclusiva.

- 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**, 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

5. **1.4. REGISTRO Y TURNO.** Mediante proveído de doce de junio de dos mil veintitrés, la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 111/2023 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

6. **1.5. ADMISIÓN.** Por auto de diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes.

7. De igual forma, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, si así lo consideraban, formularan el pedimento respectivo o formularan las manifestaciones a que hubiese lugar.

8. **1.6. INFORME DE LA AUTORIDAD EMISORA.** El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe, sostuvo medularmente lo siguiente:

- En primer término, hizo valer la **causal de improcedencia** establecida en el artículo 65, con relación al artículo 19, fracciones VII y VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que **la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó de forma extemporánea**, en virtud de que el que **el plazo para impugnar la disposición combatida ha fenecido**, en tanto que el Decreto que se combate **no debe considerarse como un acto legislativo nuevo, dado que la porción normativa impugnada no sufrió cambio alguno** a lo establecido en el Decreto 213, expedido por

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

la H. XV Legislatura del Estado aprobado en fecha de 18 de mayo de 2018 y publicado en el periódico oficial el 14 de junio de la misma anualidad, tal y como se establece en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo Expedición. Decreto 213 14 de junio de 2018	Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo Reforma. Decreto 58 28 de abril de 2023
<p>“Artículo 151. Las personas morales que medien o promuevan la contratación del servicio de transporte entre particulares y permisionarios a través de plataformas digitales deberán presentar al Instituto la solicitud de acreditación de sus socios, asociados o conductores para la obtención del permiso.</p> <p>Las solicitudes de acreditación deberán de acompañarse de la documentación que compruebe que el socio, asociado o conductor cumple los siguientes requisitos:</p> <p>I. a la X. (...)</p> <p>XI. Presentar carta de antecedentes no penales.”</p>	<p>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.</p> <p>Las solicitudes de acreditación presentadas deberán contar con la documentación que compruebe que la persona conductora cumpla con los siguientes requisitos:</p> <p>I. a la VIII. [...]</p> <p>IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y</p> <p>X.</p> <p>[...]”</p>

- En ese sentido, los argumentos vertidos por la parte actora, con los que pretende impugnar la porción normativa contenida en el artículo 151, fracción IX de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, **constituyen hechos derivados de actos consentidos, al no haber impugnado la porción normativa en comento desde su vigencia**, es decir, desde el 14 de junio de 2018, dado que **la reforma que hoy pretende impugnar la contraparte, no constituye modificación alguna que haya sido sustantiva o material** respecto de la porción normativa ya señalada.
- Sumado a lo anterior, el objeto de la reforma contenida en el Decreto impugnado únicamente obedece a modificar que en cuanto los sujetos obligados a “presentar al instituto la solicitud de acreditación de las personas conductoras para la obtención del permiso” y en el texto anterior establecía que, se “deberá presentar al Instituto la solicitud de concesión para la obtención de la misma”.
- Asimismo, trajo a colación la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de este Alto Tribunal de rubro y texto:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

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 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.

- En virtud de la jurisprudencia citada, señaló que el primer supuesto se colma, en tanto que mediante el Decreto 58, el artículo en mención sí fue reformado, pero no en la porción normativa indicada, es decir, la fracción IX del artículo 151, por lo que el segundo requisito no se colma, pues no existe modificación que haya sido sustantiva o material respecto a la porción normativa señalada, **dado que no se dieron cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto impugnado.**
- Por otro lado, en cuanto al fondo el asunto, señaló que la exigencia de presentar carta de no antecedentes penales a las personas que pretendan obtener el permiso que les permita fungir como conductoras de transporte público o privado de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales **no establece una diferencia de trato injustificada y desproporcionada** que tenga como efecto excluir a un sector de la población de desempeñarse como conductora de un servicio de transporte de pasajeros, así como **tampoco vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, ni la libertad de trabajo.**
- Señaló que el principio de igualdad no prohíbe que el legislador utilice incluso categorías sospechosas, sino que en el caso se garantice que esté justificada la medida. No obstante, la presente medida no se encuentra dentro de éstas, consagradas en el artículo 1º, primer y tercer párrafos de la Constitución Federal. En ese orden de ideas, estableció que el principio de igualdad no establece la paridad entre todos los individuos, ni implica una igualdad material o económica real, sino que exige sea razonable la diferencia de trato, como límite de la actividad del legislador ordinario. Siendo el caso, que cuando acontece el supuesto de deber dar un trato

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

igual en supuestos de hecho equivalente, la excepción es que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles un trato desigual.

- En el presente caso, los sujetos de la medida impugnada son todas las personas en su calidad de conductoras de un servicio de transporte de pasajeros, siendo sujetos equivalentes, por lo que no hay una diferencia de trato entre dichas personas, ya que a todas se les exige el mismo requisito.
- Además, la medida legislativa es válida, ya que **atiende a un fin legítimo, el cual es otorgar a los usuarios del transporte un mínimo de confiabilidad respecto de los operadores, en un contexto de garantizar el derecho humano a la seguridad pública**, por lo que la distinción de trato impugnada no produce una exclusión desmedida y desproporcionada. Para sustentar dicho criterio, hizo valer la Jurisprudencia de Pleno de Circuito de rubro y texto siguiente:

TRANSPORTE PARA LA MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO, EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD NI GENERA DISCRIMINACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRABAJO.

El precepto aludido, al imponer como condición para obtener la licencia especial para la conducción de vehículos del servicio de transporte público, que se presente una carta de no antecedentes penales, no transgrede los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como a la libertad de ocupación o trabajo reconocidos en los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues sin perder de vista que no está proscrito que el legislador establezca en las leyes distinciones de trato, a condición de que éstas sean objetivas y razonables, valorada la objetividad y razonabilidad de esta medida bajo los parámetros más estrictos posibles, se advierte que aquella condicionante se adopta para otorgar a los usuarios del transporte un mínimo de confiabilidad respecto de los operadores, en un contexto de garantizar el diverso derecho humano a la seguridad pública, fin que es constitucionalmente válido, pues el artículo 21 constitucional lo reconoce expresamente al disponer el deber de las autoridades de adoptar medidas y políticas públicas preventivas y de aseguramiento de la paz social y que a su vez es relevante, porque al garantizarse la seguridad pública, se posibilita el ejercicio de otros derechos de las personas. Asimismo, la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido, no es sólo identificable, sino también estrecha a la luz del propio precepto constitucional últimamente citado, el cual reconoce la existencia y funcionalidad de las bases de datos criminalísticos y la posibilidad de generar con la información que contienen, políticas públicas tendentes a dotar a la sociedad de confiabilidad en áreas sensibles a ese principio, como se estima lo es la prestación de un servicio público que, por principio, corresponde al Estado, pero que por estar concesionado a particulares, exige que se otorgue a los usuarios un mínimo de certidumbre de que quienes intervienen en su prestación, reúnen las mismas condiciones que se cumplirían como si el Estado lo hiciera, lo cual se logra dotándolos de la certeza de que los choferes de las unidades no han incurrido previamente en la comisión de conductas delictuosas y contrarias a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

la seguridad pública, denotándose así, la robusta idoneidad de la medida; y, finalmente, dicha condicionante resulta proporcional y de mínima afectación a los derechos involucrados, toda vez que la distinción de trato no produce una exclusión desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos de las personas que cuenten con antecedentes penales, pues no se les impide el ejercicio de su derecho al empleo o a la libertad de trabajo u ocupación en otras actividades productivas, como tampoco les impide realizar la actividad de chofer en otros ámbitos del transporte o la conducción de vehículos distinto del de transporte público de pasajeros, en el entendido de que tampoco esa libertad de trabajo u ocupación es absoluta e irrestricta.

- En cuanto al derecho a la libertad de trabajo, señaló que dicho derecho no es absoluto, ni irrestricto, por lo que no cualquier determinación legal o administrativa que restrinja la libertad de una persona para dedicarse al trabajo o la ocupación que le acomoden, siendo lícitos, es contraria al artículo 5° Constitucional, en tanto que la medida impugnada es legislativamente válida, pues **se adopta con el fin de otorgar a los usuarios del transporte seguridad, tranquilidad y un mínimo de confiabilidad respecto de los operadores**, protegiendo el interés de la sociedad por encima del particular y con vistas a satisfacer ese interés mayor se estableció el requisito impugnado. De igual manera, en el caso de no exigir la carta de antecedentes no penales, **se podría afectar el derecho de la sociedad en su vertiente de seguridad**, fin constitucionalmente protegido, lo que se traduce en que la condicionante controvertida es obligatoria y atiende a la protección de un bien jurídico tutelado, que es la integridad de las personas.

9. 1.7. INFORME DE LA AUTORIDAD PROMULGADORA. El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo informó, en síntesis, lo siguiente:

- Es cierta la emisión y promulgación del Decreto impugnado. Sin embargo, la promulgación y publicación que constituye el acto que reclama la parte actora de la Gobernadora del Estado de Quintana Roo, se realizó **en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones que a dicha autoridad le impone la Ley Suprema del Estado de Quintana Roo**, acorde a la Carta Fundamental, por lo tanto, el acto de publicación por sí mismo, no contradice ni contraviene los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como tampoco los artículos convencionales, ni los derechos fundamentales, como señala el impetrante, en la presente Acción de Inconstitucionalidad. Aunado a lo anterior, debe decirse que la promovente manifiesta conceptos de invalidez respecto de la porción normativa, **no así de los actos del procedimiento legislativo que le compete al Ejecutivo local.**
- La acción de inconstitucionalidad es **improcedente**, dado **que no se trata de un nuevo acto legislativo**, de manera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los numerales 21, 59, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM. Lo anterior, toda vez que el requisito tildado de inconstitucional establecido en el artículo 151 de la Ley de Movilidad **ya existía en el texto de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

Roo, y la reforma a través de la cual la Comisión accionante pretende impugnar la constitucionalidad del mismo no generó ningún cambio trascendental en la norma que permita cuestionarla en este momento.

- La modificación realizada al artículo 151 únicamente consistió en incorporar la posibilidad de que el servicio de transporte de pasajeros a través de plataformas tecnológicas o digitales que ya estaba regulado y que anteriormente sólo era público a través de concesiones, **ahora pueda ser también prestado de manera privada a través de la obtención de un permiso**. La norma incorporó una modalidad en la prestación del servicio de transporte, la privada. Sin embargo, el requisito consistente en "*presentar carta de no antecedentes penales*", ya se requería desde la redacción anterior de la norma para obtener la concesión (servicio público).
- De hecho, la primera Ley de Movilidad publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo de 14 junio de 2018, en su artículo 151 fracción XI ya contenía el requisito de presentar carta de no antecedentes penales para la persona conductora para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.
- En este sentido, no es posible considerar que la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, resultado de una nueva publicación constituye un nuevo acto legislativo, pues si bien esta norma impugnada fue parte de un procedimiento legislativo que la reformó y publicada el 28 de abril de 2023, lo cierto es que el requisito de requisito para la persona conductora consistente en "presentar carta de no antecedentes penales" **no implicó ningún tipo de cambio trascendental en la hipótesis normativa** pues, como se ha señalado, dicho requisito ya se exigía desde la redacción anterior de la norma en su fracción XI y ahora, quedó incorporado en los mismos términos en la fracción IX.
- Con la exigencia del requisito impugnado no se pretende estigmatizar a las personas ni impedir el ejercicio de la libertad de trabajo, sino que se pretende establecer un filtro inicial para garantizar a la ciudadanía usuaria de este tipo de transporte que, la persona a la que el Estado le otorgó un permiso para desempeñarse en dicha labor, no ha cometido ninguna conducta jurídicamente reprochable, de manera que es una garantía mínima que el Estado debe implementar para garantizar la seguridad de las personas usuarias.
- Se estima que la norma impugnada **cumple con un test de escrutinio ordinario**, ya que no hace una distinción basada en una categoría sospechosa. En efecto, se cubre el primer requisito del test, ya que la norma impugnada tiene una finalidad constitucionalmente válida en virtud de que pretende garantizar que quienes obtengan el permiso para desempeñarse como conductores de vehículos que prestan servicios privados de transporte de pasajeros contratados a través de plataformas digitales o tecnológicas, sean personas idóneas y confiables para realizar dicha actividad, descartando que puedan significar un posible peligro para los usuarios, cualidades que el legislador en su amplia libertad de configuración legislativa, estimó que no las reúnen las personas que cuentan con algún antecedente penal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

- La segunda grada del test también se cumple. Es un hecho notorio de conocimiento de la sociedad en general, la **alta incidencia en la comisión de delitos que se han llevado a cabo en dicho supuesto por las personas conductoras de los vehículos destinados para ello**. Se han cometido múltiples delitos en la prestación de este tipo de servicios, violaciones, desapariciones de personas, homicidios, acoso sexual, secuestros, robos, etc. que, además de ser contrarios a derecho y afectar a la población en general, afectan de manera más alarmante y preocupante a grupos vulnerables de la población como mujeres, niñas y niños, sobre los que el deber de cuidado por parte del Estado debe ser particularmente meticuloso.
- La porción normativa se emitió en observación a los derechos reconocidos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La desigualdad y discriminación se da ante situaciones que no son análogas. Cuando no se logra la accesibilidad universal y el diseño para todos, en razón de que el ciudadano se encuentra en un entorno que no alcanza con los estándares aludidos, surgen los ajustes razonables, en el cual se adecúa el entorno a la necesidad de la persona que se encuentra en una condición vulnerable. En ese sentido, es claro que **el legislador local no efectuó ninguna distinción, que esté vinculada a privar del derecho laboral de las personas**, pues en estricto sentido, sólo pide que la empresa moral que medie la contratación del servicio público o privado de transporte de pasajeros a través de plataforma tecnológicas o digitales, solicite la acreditación y para lo cual deberá adjuntar entre otros, la carta de antecedentes no penales, documento que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, en su artículo 3 apartado B fracción IV,10 es el nombre del trámite que corresponde emitir al área de ejecución de penas y medidas judiciales.
- Sólo el Instituto solicitará que se desactive la cuenta del conductor, cuando a su criterio lo considere pertinente, lo que conlleva a la existencia de un acto de autoridad, para lo cual tiene la obligación de observar la ley, por lo tanto, tal solicitud no es por ministerio de la ley, si no discrecional, esto es, no es absoluta ni limitativa, pues solo bajo ciertas condiciones, se considerará su desactivación, lo que hace que la porción normativa no se considere inconstitucional, tal y como se estableció a contrario sensu dentro de las acciones de inconstitucionalidad 50/2019 y 85/2016. Por ello, no es dable considerar que se está limitando la libertad del trabajo, pues no tiene como efecto excluir a un sector de la población de la oportunidad de desempeñar un trabajo digno. La ley impugnada no condiciona el otorgamiento del permiso a la exigencia que en la solicitud del acreditado demuestre que, en su pasado, no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, como lo sería un delito.
- La formulación de la norma combatida no prejuzga de manera injustificada la existencia de una condición, como lo sería exigir no contar antecedentes, ya que, aun cuando está dentro de los requisitos indicados, la falta de este en específico no tiene como finalidad excluir o limitar el ejercicio del derecho laboral del que gozan las personas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

10. **1.8. ALEGATOS.** Mediante escrito recibido el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, la Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los alegatos que estimó pertinentes, los cuales se tuvieron por formulados en acuerdo dictado el veintiocho de agosto siguiente.
11. A la vez, en escrito recibido el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el Ejecutivo del Estado, por conducto de su Delegado, también formuló alegatos, los que se tuvieron por formulados en acuerdo dictado el ocho de septiembre siguiente⁴.
12. **1.9. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** En proveído de veintiocho de agosto de dos mil veintitrés se ordenó el cierre de la instrucción.

II. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)⁵, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I⁶ de

⁴ Esto aun y cuando la instrucción a esa fecha ya había sido cerrada.

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.

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 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma general de carácter local y la Constitución Federal.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA GENERAL RECLAMADA

14. La acción planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se dirige a cuestionar, en exclusiva, la **fracción IX del artículo 151** de la **Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo**, reformada mediante Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés, cuyo texto es el siguiente:

“IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y”.

15. Luego, se tiene por impugnada dicha fracción en su totalidad.

IV. OPORTUNIDAD

16. En principio, y sin perjuicio del estudio de procedencia que se realiza en apartado posterior, se considera oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo en el plazo legal establecido en el artículo 60⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la norma impugnada.
17. Efectivamente, el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el viernes **veintiocho de abril de dos**

⁷ **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.
[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

mil veintitrés; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del** sábado **veintinueve de abril** al domingo **veintiocho de mayo de dos mil veintitrés**. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, la misma podía presentarse el primer día hábil siguiente, de conformidad con lo establecido en citado artículo 60.

18. En el caso, la demanda se presentó el lunes **veintinueve de mayo de dos mil veintitrés**, por lo que su presentación se considera **oportuna**.

V. LEGITIMACIÓN

19. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acreditó con copia certificada del Acuerdo de designación expedido por el Senado de la República a su favor, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo, que data de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve.

20. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

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

[...]

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

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

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el

Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

[...]”.

21. Luego, la Comisión accionante está legitimada por la Carta Magna para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas generales de carácter local o federal que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales.
22. Lo anterior se acredita en el caso, dado que la Comisión accionante **impugna una norma de carácter local** que, en su opinión, vulnera el **derecho humano a la igualdad y no discriminación**; así como la **libertad de trabajo**.
23. Ahora bien, la **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI, la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su Presidente, por lo que puede concluirse que la Comisión acude en el presente caso por conducto de quien legalmente le representa.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción son de estudio preferente, procede examinar los motivos de improcedencia y sobreseimiento planteados por las autoridades del Estado de Quintana Roo.

VI.1. Causas de improcedencia relacionada con la participación del Ejecutivo Local en el proceso legislativo

25. En su informe, el Ejecutivo local argumenta que se limitó a dar cumplimiento a sus facultades constitucionales promulgando y publicando el Decreto que le fue enviado por el Congreso local, cuestiones a las que no se dirigen los conceptos de invalidez planteados en la demanda. Sin embargo, más allá de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

que dicho argumento se plantea más bien como un planteamiento de fondo⁸, lo cierto es que, en cualquier caso, **ello no hace improcedente la acción de inconstitucionalidad** por cuando a dicha autoridad ejecutiva se refiere, dado que es criterio de este Alto Tribunal, que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, **el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada** en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República⁹.

VI.2. Causas de improcedencia relacionada con la oportunidad y consentimiento de la norma impugnada (ausencia de un nuevo acto legislativo)

26. A partir de una comparación entre la norma original y aquella reformada objeto de impugnación, tanto el Ejecutivo como el Congreso local defienden que la demanda fue presentada de manera extemporánea, dado que la hipótesis normativa impugnada ya existía con anterioridad y fue consentida, sin que el ajuste respectivo represente un cambio trascendental que active la procedencia de su impugnación.
27. Para analizar esta causa de improcedencia, es preciso recordar el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la posibilidad de impugnar reformas legales con motivo de un nuevo acto legislativo.
28. Este Tribunal Pleno ha estudiado la figura de “*nuevo acto legislativo*” desde dos dimensiones: **a)** para verificar la oportunidad de la demanda y **b)** para

⁸ Registro digital: 181395. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 865. P./J. 36/2004.

⁹ Registro digital: 164865. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.** [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 1419. P./J. 38/2010.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto; y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.

29. En su primera dimensión —desde la óptica de la oportunidad— la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.
30. En esos casos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo —a partir de una modificación en el contenido normativo— se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial y, por el contrario, cuando se considera que el precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente —incluso en su redacción anterior—.
31. En su segunda dimensión —desde la óptica de cesación de efectos— este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento en el juicio.
32. En la presente acción de inconstitucionalidad se presenta el primer supuesto, es decir, se debe analizar si el artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, que fue impugnado —en su reforma publicada el veintiocho de abril de dos mil veintitrés—, podía ser cuestionado en esta vía por tratarse de un nuevo acto legislativo o si, por el contrario, se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

trata de un caso en el que el precepto vigente con anterioridad no ha sido modificado en su contenido normativo.

33. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)¹⁰, que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal) y

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material¹¹

34. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

35. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

36. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto (**cambio de sentido normativo**).

¹⁰ De rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 35, octubre de 2016, tomo I, página 65, registro 2012802.

¹¹ Esto, conforme al criterio actual del Tribunal Pleno, se refiere a la existencia de un cambio de sentido normativo de la norma cuestionada.

37. **Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo.** Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco **cuando solamente se varíen las fracciones** o párrafos de un precepto y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
38. En este sentido, no basta la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.** En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.
39. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia —o el sobreseimiento en el juicio, en el caso de la cesación de efectos de la norma impugnada—, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
40. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.

41. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha matizado con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.
42. De esta forma, el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada**. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
43. En esta acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 151, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés.
44. Pues bien, resulta evidente que, en principio, desde una apreciación estrictamente de comparación literal o textual, acotada a la fracción impugnada, ésta **sólo fue modificada en su componente numérico**; esto es, la misma migró de la fracción XI a la fracción IX; por lo que, desde esa perspectiva, podría concluirse que sólo se trató de una reenumeración:

LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO		
<u>Texto original.</u> Decreto 213. P.O. 14/Jun/2018.	<u>Texto reformado.</u> Decreto 252. P.O. 12/Julio/2018.	<u>Texto impugnado.</u> Decreto 058. P.O. 28/Abril/2023.
"Artículo 151. Las personas morales que medien o promuevan la contratación del servicio de transporte entre particulares y permissionarios a través de plataformas digitales deberán presentar al Instituto la solicitud de acreditación de sus socios,	"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 solicitud de concesión para la obtención de la misma.	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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO		
Texto original. Decreto 213. P.O. 14/Jun/2018.	Texto reformado. Decreto 252. P.O. 12/Julio/2018.	Texto impugnado. Decreto 058. P.O. 28/Abril/2023.
<p>asociados o conductores para la obtención del permiso.</p> <p>Las solicitudes de acreditación presentadas deberán acompañarse de la documentación que compruebe que el socio, asociado o conductor cumple los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>XI. Presentar carta de no antecedentes penales."</p>	<p>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:</p> <p>XI. Presentar carta de no antecedentes penales.</p> <p>[...]"</p>	<p>conductoras para la obtención del permiso.</p> <p>Las solicitudes de acreditación presentadas deberán contar con la documentación que compruebe que la persona conductora cumpla con los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>IX. Presentar carta de no antecedentes penales, y</p> <p>[...]"</p>

45. Sin embargo, es especialmente relevante el contexto en el que dicha reforma tuvo lugar, dado que la fracción en cuestión forma parte de un precepto que **sí presentó un cambio de sentido normativo**, pues previamente sólo estaba referido al servicio público de transporte prestado a partir de concesiones; en tanto que el precepto reformado alude ahora también al servicio privado que puede prestarse a partir de permisos.

46. Lo anterior pone en evidencia que **se puede considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo** susceptible de ser impugnado a partir de su publicación. Luego, la causa de improcedencia en estudio resulta **infundada**.

VII. ESTUDIO DE FONDO

47. La Comisión accionante cuestiona que el requisito contenido en la fracción IX del artículo 151 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo resulta inconstitucional, pues exigir a los conductores que presten el servicio de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales una **carta de antecedentes no penales** resulta discriminatorio y atenta contra la libertad de trabajo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

48. Esto, ya que la norma presenta una redacción sumamente genérica que genera un amplio margen de exclusión injustificada en perjuicio de determinadas personas para desempeñarse en la citada actividad laboral, máxime que pueden darse casos de personas que hayan sido sentenciadas y que ya hayan compurgado una pena y que, incluso, la norma incluye a aquellos que estén aun siendo procesados por la probable comisión de un delito y cuyo registro esté vigente.
49. Para la Comisión, la norma es abiertamente desproporcional, pues si bien podría cumplir una finalidad constitucionalmente válida y destinada a garantizar que quienes obtengan el permiso para desempeñarse como conductores de vehículos que prestan servicios públicos o privados de transporte de pasajeros sean personas idóneas, honorables y confiables, descartando así un posible peligro para el usuario, se considera que la medida legislativa establecida 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.
50. Esto, pues no existe una 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.
51. Al respecto, debe recordarse que la hipótesis normativa en estudio exige de una carta de antecedentes no penales, por lo que implícitamente se impone el requisito de que las personas no hayan cometido en ningún momento de su vida cualquier ilícito penal.

52. Esto es, no se pide una carta de antecedentes penales que pueda describir o enlistar aquellas condenas previas a las que ha sido sujeta una persona, a fin de que la autoridad correspondiente valore si éstas inciden o no en la actividad por desempeñar, en cuanto a los riesgos que tales conductas cometidas en el pasado puedan representar para los usuarios del servicio público o privado de transporte; sino que, de forma tajante o absoluta, se exige que quienes fungirán como conductores en dichos servicios, no hayan cometido nunca ningún delito, cualquiera que este sea, sin importar el bien jurídico lesionado, la gravedad, la intencionalidad y otras variables afines a la comisión de un ilícito o a la propia ejecución de la respectiva pena.
53. Esto, en términos prácticos, conlleva que, si una persona a una muy corta edad cometió un delito menor o, incluso, un delito no intencional, ajeno a la materia del transporte o a delitos que podrían incidir en la seguridad en el mismo, quedaría de por vida marcado por la imposibilidad de desempeñarse como conductor de un vehículo de transporte público o privado, sin importar las circunstancias o condiciones en que ocurrió el ilícito. Igual ocurriría para cualquier persona que hubiese cometido delitos en cualquier momento de su vida, ajenos a cuestiones que sí podría presumirse pueden tener algún impacto en la seguridad del transporte (robo, violación, etc.); y aun en este último caso, la exclusión sería de por vida si una persona cometió un delito así en una etapa muy temprana de su vida o remota a la contratación.
54. Incluso, en nada incidiría en el requisito impuesto el hecho de que se hubiese cumplido la respectiva pena o se hubiese reparado el daño; y, si bien podría resultar razonable impedir por cierto tiempo que se desempeñen como conductores personas que cometieron algunos delitos estrictamente vinculados con la actividad por desempeñar o que potencialmente representen un riesgo para los usuarios o pasajeros, lo que no resulta aceptable es imponer una cláusula o prohibición absoluta e indefinida que bajo prejuicio excluya de una actividad laboral determinada a una persona

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

sólo porque en algún momento de su vida cometió un delito, cualquiera que éste haya sido y sin importar las condiciones, aspectos y variables vinculadas con esa conducta pasada.

55. No pasa inadvertido que, en estricto sentido, la Ley Nacional de Ejecución Penal hace referencia en su artículo 27 a la posibilidad de expedir una constancia relativa a los antecedentes penales, por lo que propiamente no se habla de una carta de antecedentes no penales, como exige el precepto cuestionado; ni menos aun escapa a la atención que, en ciertos supuestos, los antecedentes pueden ser cancelados, lo que podría eventualmente atenuar el impacto de la medida impugnada:

“Artículo 27. Bases de datos de personas privadas de la libertad

La Autoridad Penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de acuerdo con lo siguiente:

I.- La base de datos con registros de personas privadas de la libertad contendrá, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario:

[...]

IV.- La constancia relativa a los antecedentes penales sólo se podrá extender en los siguientes supuestos:

A. Cuando la soliciten las autoridades administrativas y judiciales competentes, para fines de investigación criminal, procesales o por requerimiento de autoridad judicial;

B. Cuando sea solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos;

C. En los casos específicos en los que la normatividad lo establezca como requisito para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien para el ingreso a instituciones de seguridad pública o privada, así como cuando por la naturaleza del empleo o por razones de interés público se considere exigible;

D. Cuando sea solicitada por una embajada o consulado extranjero en México, o bien, a través de una embajada o consulado de México en el extranjero;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

V. Para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I del presente artículo, así como la registrada en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria del Sistema Único de Información Criminal a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cancelará cuando:

- A. Se resuelva la libertad del detenido;
- B. En la investigación no se hayan reunido los elementos necesarios para ejercer la acción penal;
- C. Se haya determinado la inocencia de la persona imputada;
- D. El proceso penal haya concluido con una sentencia absolutoria que cause estado;
- E. En el caso de que el sobreseimiento recayera sobre la totalidad de los delitos a que se refiere la causa que se le sigue a la persona imputada;
- F. La persona sentenciada sea declarada inocente por resolución dictada en recurso de revisión correspondiente;
- G. La persona sentenciada cumpla con la pena que le fue impuesta en sentencia ejecutoriada, salvo en los casos de delitos graves previstos en la ley;
- H. Cuando la pena se haya declarado extinguida;
- I. La persona sentenciada lo haya sido bajo vigilancia de una ley derogada o por otra que suprima al hecho el carácter de delito;
- J. A la persona sentenciada se conceda la amnistía, el indulto o la conmutación, o
- K. Se emita cualquier otra resolución que implique la ausencia de responsabilidad penal.”

56. Sin embargo, el artículo 42, fracción VIII¹², de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo mantiene la facultad a favor de la Dirección General de Servicios Periciales de expedir un certificado de no antecedentes penales y, en todo caso, es claro que la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo pretende excluir de la conducción a quien carezca de una condición tal, tan es así que el último párrafo del artículo 151 reformado dispone lo siguiente:

*“En caso de que el Instituto acredite en cualquier momento que una persona conductora **no cumple o ha dejado de cumplir** con los requisitos anteriores, podrá solicitar a la persona moral que medie la prestación del servicio de transporte público o privado de pasajeros contratado a través de plataformas Tecnológicas o Digitales que corresponda, que promueva en la plataforma en la que esté registrada que*

¹² “**Artículo 42.** La Dirección General de Servicios Periciales, auxilia al Fiscal del Ministerio Público y a la Policía de Investigación, coadyuva en la búsqueda de la verdad histórica de los hechos delictivos y tiene las siguientes atribuciones:

VIII. Tramitar y expedir los **certificados de no antecedentes penales**, llevando a cabo el registro de los mismos en la base de datos correspondiente;”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

desactive la cuenta de la persona conductora hasta en tanto no cumpla con los requisitos establecidos en el presente artículo”.

57. Luego, sólo quienes logren acceder a una carta, constancia o certificado con un contenido así (no antecedentes penales) podrían acceder a ser acreditados como conductores, requisito vinculado a la obtención del respectivo permiso.
58. Esto es, el contexto en que se solicita el requisito implica que el conductor, entre otras condiciones, **no debe tener antecedentes penales**, por lo que no bastaría para ser acreditado presentar una constancia de antecedentes penales a fin de que éstos sean valorados en su incidencia en la función o actividad a desempeñar; tan es así que, en sus respectivos informes, tanto el Ejecutivo local como el Congreso del Estado defienden que ese es el alcance de la norma y que la misma está justificada en aras de la seguridad de los usuarios, lo que —indican— no vulnera la libertad de trabajo porque quienes tengan antecedentes penales pueden obtener otros empleos y, en todo caso, ellos mismos se colocaron en la situación de tener antecedentes penales, lo que permite diferenciarlos de quienes no cuentan con ellos.
59. Pues bien, una vez delimitados los alcances de la norma impugnada, resulta procedente avanzar a su escrutinio, para lo cual conviene recordar que no es la primera ocasión en que este Alto Tribunal analiza requisitos similares impuestos para el acceso a determinadas actividades laborales o a funciones públicas. Por ejemplo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 38/2022¹³, este Pleno determinó la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, que obligaba a observar que, en los respectivos centros de atención, el personal no contare con antecedentes penales.

¹³ Sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veintitrés.

60. De ese fallo¹⁴, destacan las consideraciones siguientes:

“4.1) Existencia de una distinción legislativa

68. *Respecto a la primera cuestión, este Tribunal Pleno estima que el legislador de Nuevo León estableció una distinción, mediante la cual excluyó de manera expresa a un grupo en particular del acceso al empleo.*

69. *Como fue señalado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, establece como requisito para desempeñar funciones en dichos centros, el no contar con antecedentes penales.*

70. *A juicio de este Tribunal, es evidente que la norma impugnada realiza una distinción. Mientras que las personas con antecedentes penales se encuentran absolutamente imposibilitadas a prestar servicios en los centros de atención y cuidado infantil en todo el territorio de Nuevo León, el resto de la población podrá, cumpliendo con los demás requisitos previstos en la ley, acceder a oportunidades laborales en dichos centros.*

71. *Por lo tanto, es dable concluir que la distinción legislativa impugnada genera el efecto de privar a determinado grupo —en este caso, las personas con antecedentes penales— de las posibilidades o beneficios que concede la norma. En el Estado de Nuevo León, las personas que hubieren cometido un delito, sin importar la gravedad del mismo, y aún cumpliendo con los requisitos de idoneidad que establece la ley para cada función en específico, no podrán trabajar en los centros de atención y cuidado infantil de la entidad.*

72. *Lo anterior no significa que, de manera inmediata, el requisito de no contar con antecedentes penales resulte inconstitucional en el caso concreto. Como fue señalado anteriormente, el legislador ordinario se encuentra en posibilidad de realizar distinciones, siempre que estas demuestren ser objetivas y razonables.*

73. *Para verificar lo anterior, es decir, si la distinción realizada por el legislador de Nuevo León es objetiva y razonable, corresponde a este Tribunal efectuar un escrutinio de la norma impugnada, cuya intensidad dependerá del criterio utilizado por el legislador de Nuevo León para realizar la distinción a la que nos hemos referido.*

4.2) Tipo de escrutinio

74. *Como fue mencionado anteriormente, el escrutinio estricto debe realizarse cuando las normas emplean, cuando menos, alguna de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1º constitucional. Por otro lado, deberá*

¹⁴ Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció un voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

realizarse un escrutinio ordinario cuando la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguna de las categorías sospechosas contenidas en el artículo 1º constitucional.

75. *Así, en congruencia con lo resuelto por este Tribunal Constitucional en los precedentes recogidos en el apartado 2 (párrafos 44 a 52), procederemos a analizar la norma impugnada a través de un escrutinio ordinario, debido a que la distinción realizada por el legislador de Nuevo León no se funda en una categoría sospechosa.*

76. *Este Tribunal Pleno estima de la mayor relevancia puntualizar que el hecho de no considerar a la condición social y jurídica de las personas con antecedentes penales como una categoría sospechosa no significa, bajo ninguna lectura, un desconocimiento por parte de este tribunal constitucional de la discriminación que resienten los miembros este grupo en los distintos ámbitos en los que se desarrollan.*

77. *El no considerar que determinada condición social debe ser reconocida como una categoría sospechosa autónoma tampoco significa desconocer el carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos, ni tampoco la existencia de discriminación hacia grupos que no encuentran reconocimiento expreso en la Constitución.*

78. *Por el contrario, este Tribunal ha sido claro en que la razón para tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar de manera no limitativa que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.*

79. *El artículo 1º constitucional es capaz de comprender que cada grupo social tiene “una historia propia de discriminación”, sin que para ello resulte necesario categorizar o comprender a todos los grupos que resienten tratos discriminatorios, ni tampoco recurrir al escrutinio estricto como metodología única de adjudicación constitucional.*

80. *Por lo tanto, se estima que el examen de escrutinio ordinario es una metodología suficiente para analizar si las personas con antecedentes penales sufrieron un trato discriminatorio en el presente caso y, en ese supuesto, determinar que el legislador de Nuevo León incurrió en una violación al artículo 1º constitucional.*

4.3) El examen de escrutinio ordinario

A. Finalidad constitucionalmente válida

81. *Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.*

82. *Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.*

83. *En esas circunstancias, de acuerdo con la exposición de motivos presentada por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, es posible advertir que el requisito*

de no contar con antecedentes penales para poder desarrollar funciones en los Centros de Atención y Desarrollo Infantil persigue la finalidad de preservar el interés superior de la niñez.

84. *El legislador señaló al emitir su informe que, durante su estancia en los Centros de Atención Infantil, las niñas, niños y adolescentes se encuentran bajo el resguardo de personal que no forma parte de su núcleo familiar, situación que obliga al Estado a adoptar medidas agravadas o reforzadas con el fin de ofrecer una mayor seguridad para las infancias.*

85. *El legislador pretende asegurar que accedan al puesto sólo personas que demuestren rectitud, probidad, honorabilidad, todas características son necesarias para desempeñar cargos en los Centros de Atención Infantil de Nuevo León.*

86. *Como se analizó en el apartado anterior, dicha finalidad no es sólo admisible, sino que es una exigencia constitucional y convencional de las autoridades, derivado de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, en específico del principio de vida, supervivencia y desarrollo de este sector.*

87. *Por lo tanto, se pasa a analizar la siguiente grada del examen.*

B. Instrumentalidad de la medida

88. *A juicio de este Tribunal, el requisito de no contar con antecedentes penales para poder acceder a cualquier cargo en los Centros de Atención, Desarrollo y Cuidado Infantil no guarda una relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar el interés superior de la infancia. Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que, por un lado, la presencia de personas con antecedentes penales en los Centros de Atención Infantil se traduciría en una puesta en peligro de las infancias y adolescentes; y por el otro, tampoco existe base objetiva para determinar que, en todos los casos, las personas sin antecedentes penales ejercerán sus actividades en los Centros de Atención Infantil con rectitud, probidad y honorabilidad.*

89. *De la lectura de la norma impugnada se desprende que el legislador de Nuevo León prohibió que las personas con antecedentes penales puedan acceder a cualquier empleo en los Centros de Atención, Desarrollo y Cuidado Infantil, sin hacer un estudio o identificación de aquellos cargos o empleos en los que la presencia de personas con antecedentes penales pudiera traducirse en un detrimento a los derechos o intereses de las infancias y adolescencias.*

90. *En este sentido, la medida no va encaminada a realmente cumplir con la finalidad propuesta por el legislador, sino que su diseño tuvo como base estereotipos en torno a las personas con antecedentes penales.*

91. *El legislador afirma de manera absoluta que la presencia de personas con antecedentes penales en recintos encargados de contribuir al cuidado y formación de niñas, niños y adolescentes, en auxilio de las familias del Estado de Nuevo León, pone en riesgo los derechos de este grupo. El Tribunal Pleno estima que dicha premisa resulta, evidentemente, discriminatoria.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

92. *Aun cuando este Tribunal ha sido enfático en que todas las autoridades, al momento de tomar decisiones o medidas que incidan en la esfera de derechos de las niñas, niños y adolescentes, deben atender a su interés superior, no se advierte que exista un nexo de causalidad entre la prohibición establecida en la norma impugnada y los derechos de la niñez.*

93. *Por el contrario, el legislador del Estado de Nuevo León realizó una distinción que no está vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no ha incurrido en alguna conducta que la ley considere constitutiva de delito no tiene justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien realice actividades en los Centros de Atención Infantil.*

94. *Sobre esta cuestión, es importante señalar que el legislador de Nuevo León no estableció, concretamente, cuáles son los cargos respecto a los cuales subsiste el requisito de no contar con antecedentes penales. Consecuentemente, la prohibición contenida en la norma impugnada se hace extensiva a cargos directivos, de mando, operativos, administrativos y cualquier otro, lo cual impide verificar caso por caso si la persona aspirante a ocupar un cargo en los Centros de Atención Infantil es idónea.*

95. *Además, como ya lo ha sostenido este Tribunal Constitucional, el requisito de “no contar con antecedentes penales” comprende todo tipo de delitos —graves o no graves, culposos o dolosos—, cualquiera que sea la pena impuesta y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo de la sujeción a un proceso penal en curso. **La generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto.***

96. *Así, para considerar que el requisito de no contar con antecedentes penales constituya una medida instrumental, es decir, que está encaminada a la protección de la niñez, el legislador tuvo que realizar una labor de identificación de aquellos delitos cuya comisión pudiera poner en peligro la seguridad de las niñas, niños y adolescentes. Así, por ejemplo, una norma que estableciera el requisito de no haber cometido delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes hubiese, al menos, superado esta segunda grada de escrutinio, pues evidentemente guarda una relación directa, clara e indefectible, con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar el interés superior de la infancia.*

97. *Sobre esta cuestión, es importante destacar que esta Suprema Corte ha considerado que el concepto de “antecedentes penales”, en sentido amplio, se refiere a los registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar a cabo un control de los procesos que se instruyen contra las personas y, en su caso, las condenas impuestas a quienes resulten sentenciados. La norma que en el presente caso se examina, por lo tanto, no se refiere de manera exclusiva a aquellas personas que hayan sido sentenciadas y, posteriormente, compurgado su pena, sino también a aquellas personas contra quienes se instruyó un proceso penal cuyo registro está vigente, aún cuando no hayan sido condenadas. Ello demuestra, de nueva cuenta, lo amplio y genérico que resulta el requisito de no contar con antecedentes penales.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

98. *Por consiguiente, no se advierte que la norma impugnada tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de ser contraria al principio de igualdad y no discriminación.*

99. *Lo anterior no debe ser entendido en el sentido de que cualquier requisito impuesto por el legislador para acceder a cargos y comisiones, resulta contrario a la Constitución por ser discriminatorio. Por el contrario, tanto el Congreso Federal como los congresos locales cuentan con amplia libertad de configuración para establecer las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público. Lo anterior es congruente con el artículo 35, fracción VI, y 123, apartado B), fracción VII, ambos de la Constitución Federal, así como con artículo 1.2 del Convenio 111 de la OIT, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.*

100. *Sobre la noción de “calidades”, este Tribunal ha sostenido que debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a la persona, que permiten juzgarla por sí misma. El concepto de calidades, además, se vincula con el principio de eficiencia en el desempeño de las funciones, cargos y comisiones, el cual exige que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos, méritos, capacidad y aptitudes de los aspirantes.*

101. *Como se sigue, aun cuando el legislador tiene libertad de configuración para establecer las calidades que deben satisfacer las personas para acceder a determinados cargos, la Constitución impone la obligación —especialmente a cargo del legislador— de no establecer requisitos que no sean referibles a los principios de eficiencia, mérito y capacidad. En otras palabras, deben considerarse contrarios al orden constitucional todos aquellos requisitos que establezcan una diferencia discriminatoria entre las personas.*

102. *Así, cuando el legislador imponga requisitos para acceder a ciertos cargos, tiene la obligación de demostrar que estos están encaminados a encontrar el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Para verificar lo anterior, es necesario: 1) que las calidades que establezca el legislador encuentren fundadas en criterios objetivos y razonables; 2) realizar un estudio o identificación de las tareas y funciones inherentes a cada cargo.*

103. *En el presente caso, se advierte que el legislador de Nuevo León no logró demostrar que, conforme a las tareas y actividades realizadas en los Centros de Atención Infantil, resulte necesario que las personas encargadas de realizarlas no cuenten con antecedentes penales. En otras palabras, debió demostrar un nexo de causalidad entre la prohibición contenida en la norma y el cargo a desempeñar, pues ello hubiera justificado el requisito impuesto en la norma impugnada.*

104. *Al no haber demostrado, bajo parámetros objetivos y razonables, que las personas con antecedentes penales no son idóneas para realizar funciones en los Centros de Atención Infantil, este Tribunal concluye que la norma impugnada contiene una carga valorativa; transmite un mensaje consistente en que las personas con antecedentes penales no merecen ser reinsertadas funcionalmente en la sociedad.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

105. *A juicio de este Tribunal, la norma impugnada es estigmatizante en una doble dimensión. En primer lugar, porque asume apriorísticamente que las personas con antecedentes penales carecen de la calidad moral necesaria para desempeñar empleos o cargos, aun cuando hubieren cumplido con la pena impuesta. En segundo lugar, porque pone en tela de juicio —aunque de forma menos aparente— la capacidad técnica que pueden tener las personas con antecedentes penales para realizar funciones en los Centros de Atención Infantil.*

106. *Es importante destacar que esta norma se enmarca en un contexto de discriminación estructural histórica que viven las personas con antecedentes penales, derivada de las prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que imperan en el continente. Lo anterior tiene como consecuencia que, para las personas con antecedentes penales, sea extremadamente complicado lograr reinsertarse funcionalmente en la sociedad —y, especialmente, ser tratados en condiciones de igualdad en el ámbito laboral—.*

107. *Señalado lo anterior, este Tribunal estima que resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al no haberse superado la grada relativa a la instrumentalidad de la medida. Se concluye, por lo tanto, que la norma impugnada resulta contraria al principio de igualdad y no discriminación, por lo que debe declararse su invalidez”.*

61. Como se observa, en el precedente citado, la norma cuestionada también buscaba proteger la seguridad de un segmento de la población y, en concreto, a menores de edad; y, aun así, el precepto se estimó inválido a partir de su generalidad.
62. Dicho precedente se estima aplicable al caso, dado que, como se ha referido, el requisito de presentar una carta de antecedentes no penales impone una exclusión absoluta para desempeñarse como conductor del transporte de que se trata a cualquier persona que pudiera tener el registro de la comisión de cualquier ilícito, aun si éste no tiene relación directa con la función a desempeñar o con la protección que se pretende otorgar a partir de dicho condicionamiento.
63. Otros precedentes aplicables, lo constituyen **[1]** la acción de inconstitucionalidad 85/2018¹⁵, en la que se estimó inconstitucional la exigencia de “*constancia de no antecedentes penales*” como requisito para

¹⁵ Fallada el veintisiete de enero de dos mil veinte.

que las personas físicas obtengan la licencia respectiva en el ramo inmobiliario (fracción I, inciso d) bis, y la fracción II, inciso d), ambas del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur); **[2]** la acción de inconstitucionalidad 50/2019¹⁶, en la que se invalidó la porción normativa “*sin antecedentes penales*” del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, que exigía dicha condición para conformar los Comités de Contraloría Social y **[3]** la acción de inconstitucionalidad 157/2017¹⁷, en la que se invalidó la fracción III del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que exigía no tener antecedentes penales para ser titular del registro transporte correspondiente.

64. A partir de dicha doctrina, puede igualmente sostenerse que, en el caso, desde la aproximación de un escrutinio ordinario, la medida cuestionada cumple con una finalidad constitucionalmente válida, en tanto se busca proteger a los usuarios de los servicios público y privado de transporte de pasajeros a partir de un perfil de conductores que resulte idóneo y seguro; sin embargo, el hecho de que se descalifique de antemano, a todo aquel que cuente con antecedentes penales, resulta abiertamente sobreinclusivo, en tanto que sin importar el tipo de delito cometido, el momento y circunstancias en que se cometió y otros aspectos asociados a la propia comisión del ilícito y a la ejecución de la respectiva pena, se descalifica de manera indefinida y prácticamente de por vida, a cualquiera que haya incurrido en un ilícito en su vida pasada, aun si el delito cometido, no tiene incidencia en la actividad a realizar, ni en potenciales riesgos a la seguridad de los usuarios de los servicios de transporte.

¹⁶ Fallada el veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Fallada el veintitrés de julio de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

65. Luego, es posible concluir que la medida consistente en exigir una **carta de antecedentes no penales** a quienes quieran ser acreditados como conductores para la prestación del servicio de transporte de pasajeros contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales, transgrede el derecho de igualdad e incide negativamente y también sin suficiente justificación, en la libertad de trabajo.
66. Por lo anterior, al no ser idónea la medida contenida en la fracción impugnada para realizar el fin constitucionalmente válido que pretendía el legislador, se demuestra la inconstitucionalidad de aquélla. En este sentido, no es necesario continuar con el análisis que exige el resto del test de proporcionalidad.

VIII. EFECTOS

67. En virtud de lo expuesto en el anterior apartado **se declara la invalidez del artículo 151, párrafo segundo, fracción IX, de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo**, reformada mediante Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés.
68. La presente declaratoria de invalidez **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.
69. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo 151, párrafo segundo, fracción IX, de la Ley de Movilidad para el Estado de Quintana Roo, reformada mediante el DECRETO NÚMERO 058, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de abril de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado.

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

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la precisión de la norma general reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones y de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 151, párrafo segundo, fracción IX, de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistieron a la sesión de dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro por desempeñar una comisión oficial.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2023

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

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA