

Monterrey, N.L., a 09 de agosto de 2017
Oficio PR-094/2017

**CC. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
P r e s e n t e.-**

La que suscribe, presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, personalidad que acredito con el Acuerdo número 151 emitido por la LXXIV del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 15 de abril de 2016, del cual se acompaña copia certificada expedida por el Lic. Jaime Garza de la Garza, Notario Público número 43 del Primer Distrito con residencia en la ciudad de Monterrey, Nuevo León (Anexo 1); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en la Avenida Cuauhtémoc número 335 norte, Colonia Centro, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, C. P. 64000; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luis González González con cédula profesional 1061881 y a Juan Jesús Emmanuel Bautista Ayala, con cédula profesional 5573563, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir todo tipo de notificaciones a los licenciados José Guadalupe Garza Lozano, con cédula profesional 10026576 y a Javier Villa Armendáriz, con cédula profesional 6574595; con el debido respeto comparezco y expongo:

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

En estricto acatamiento con lo dispuesto en el artículo 61, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de nuestra Carta Magna, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente: Sofía Velasco Becerra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Nuevo León.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

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

El artículo 10 último párrafo, en relación con el artículo 146 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, publicado mediante decreto número 286 en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el día 10 de julio de 2017, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 10.-.....

(...)

(...)

*Los municipios son la base de la división territorial y de la organización política de los Estados gobernado cada una por un ayuntamiento de elección popular y directa a través de planillas integradas por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que **las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.**¹*

Artículo 146. *Las candidaturas para la renovación de Ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y **observando lo que establece el artículo 10 de esta Ley.***

*En ningún caso la postulación de candidatos a **Regidores y Síndicos** para la renovación de Ayuntamientos debe contener más del cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Cuando el resultado de la suma de Regidores y Síndicos sea impar, el género mayoritario será diferente al del candidato a Presidente Municipal.*

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

Artículos 1, 4, 41 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos

¹ Énfasis añadido; de la misma manera en las tesis que se describen en el desarrollo del documento se les añadió énfasis.

de la Mujer; 3, 4.1 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 3, 5, 6 y 7 inciso e) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

Derecho Humano a la igualdad con perspectiva de género

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 10 último párrafo, en relación con el artículo 146 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada. En el caso a estudio, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el día 10 de julio de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del 11 de julio de 2017 al 9 de agosto de 2017. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna, por estar dentro del plazo señalado por la Ley.

Aunado a lo anterior, es necesario mencionar que la presente Acción de Inconstitucionalidad se presenta en términos del artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza***

certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León para promover la Acción de Inconstitucionalidad.

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

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

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

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

*g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. **Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del

PRESIDENCIA

Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracción I, de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y en el diverso 14, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

ARTÍCULO 15.- El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Representar legalmente a la Comisión;

Del Reglamento Interno:

Artículo 14. Facultades. Quien sea titular de la Presidencia tendrá las facultades siguientes:

I. En su carácter de representante legal podrá otorgar y revocar los poderes necesarios para la representación de la Comisión Estatal. De forma enunciativa pero no limitativa: poderes para pleitos y cobranzas, cambiarios, de representación legal, actos de administración, laborales y de dominio.

IX.- Marco Constitucional y Convencional:

a) Nacional:

Artículos 1, 4, 41 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

b) Internacional:

Artículos 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 3, 4.1 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 3, 5, 6 y 7 inciso e) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

X.- Conceptos de invalidez:

PRIMERO. RESTRICCIÓN LEGISLATIVA TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD. Se considera que la reforma que sufrió la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en sus artículos 10 y 146, referentes a la paridad de género en la postulación de candidatas y candidatos a las presidencias municipales transgrede el derecho humano a la

igualdad de género y no discriminación establecido en los artículos 1, 4, 41 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 3, 4.1 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 3, 5, 6 y 7 inciso e) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará).

Lo anterior se considera así, debido a que el H. Congreso del Estado de Nuevo León, en los artículos 10 y 146 de la Ley Electoral **restringió expresamente la igualdad sustantiva y estructural** en las presidencias municipales, lo que hace nugatorio el desarrollo de la paridad de género de manera horizontal. Lo anterior afecta la progresividad del derecho humano a la igualdad, en su concepción más amplia, retrocediendo normativamente a través de **exclusiones explícitas** en la legislación electoral.

Para un mayor abundamiento, a continuación se transcriben los artículos reformados de la Ley Electoral que, en parte, se consideran inconstitucionales:

Artículo 10.-.....

(...)

(...)

*Los municipios son la base de la división territorial y de la organización política de los Estados gobernado cada una por un ayuntamiento de elección popular y directa a través de planillas integradas por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. Cada municipio ejerce de forma libre su gobierno a través de ayuntamientos que son autónomos entre sí, por lo que **las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar a las candidaturas registradas en otro.***

Artículo 146. *Las candidaturas para la renovación de Ayuntamientos se registrarán por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de éstos dos últimos, en el número que dispone la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y **observando lo que establece el artículo 10 de esta Ley.***

*En ningún caso la postulación de candidatos a **Regidores y Síndicos** para la renovación de Ayuntamientos debe contener más del cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Cuando el resultado de la suma de Regidores y Síndicos sea impar, el género mayoritario será diferente al del candidato a Presidente Municipal.*

PRESIDENCIA

El legislador en el artículo 10 prohibió explícitamente el generar nuevas dinámicas que puedan potenciar el derecho humano a la igualdad de oportunidades para ocupar un cargo de elección popular, mientras que en el artículo 146 no observó las posibilidades de que exista paridad horizontal en las presidencias municipales, contemplando sólo la paridad vertical con las regidoras y los regidores, así como las y los Síndicos.

De lo anterior se interpreta que los artículos 10 y 146 claramente desvincula entre sí a los ayuntamientos, e indirectamente las candidaturas de los institutos políticos a las presidencias municipales, es decir, que de los 51 ayuntamientos municipales los partidos políticos pueden postular **51 presidentes municipales de un solo género**, ya que con la actual reforma sólo exige la paridad de género de manera vertical en las planillas para formar los ayuntamientos, entendida ésta sólo entre regidores y síndicos, dejando fuera el género de las presidencias municipales. Lo anterior causa una grave afectación al derecho de igualdad sustantiva, que permita a ambos sexos estar en igualdad de circunstancias y oportunidades para acceder a una cargo público.

La reforma a los preceptos antes transcritos, se considera que afecta directamente al avance y progreso de los derechos humanos, ya que en este punto del desarrollo normativo y jurisprudencial de los derechos fundamentales, en donde está claro que, en aras de la igualdad sustantiva y estructural, **las autoridades públicas deben tomar medidas que garanticen la participación política de ambos géneros**, determinando la paridad horizontal y vertical a nivel municipal, no es cuestionable que dichas primicias deben considerarse como un mandato constitucional y convencional.

En este orden de ideas, se estima que la mencionada reforma a los artículos 10 y 146 no es acorde con lo establecido por los artículos 1, 4, 41 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales se analizan a continuación:

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos** reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

La concepción de condiciones de igualdad real, no sólo constituye un mandato expreso de la Constitución Federal, sino que también, en términos del artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución, es un derecho reconocido en tratados internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 5 y 7), que obliga al Estado mexicano a tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres.

Ahora bien, la potestad reformadora del H. Congreso de Nuevo León está limitada por los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los diversos instrumentos internacionales, es decir, las modificaciones legislativas no pueden restringir o transgredir los derechos humanos, como bien se señala en la siguiente tesis jurisprudencial:

LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella **se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.** En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 11/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Del artículo 1º constitucional también se desprende que en contradicción de normas siempre se debe preferir la interpretación que resulte más favorable hacia el derecho humano que se estudia, en este caso, tenemos por un lado que la Constitución Federal y los diversos instrumentos internacionales no mencionan ninguna restricción al derecho de igualdad de género, y por otro lado, en una legislación estatal se reforma sutilmente para restringir la

paridad horizontal en las candidaturas de presidencias municipales. En este sentido, debe prevalecer el ejercicio del derecho en su concepción más amplia y que favorezca igualitariamente a todos los sectores sociales. Se respalda lo mencionado, en la siguiente tesis jurisprudencial:

DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.

Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Tesis de jurisprudencia 29/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de abril de dos mil quince.

Así, el principio **pro persona** exige que las y los operadores jurídicos encuentren todos los posibles significados interpretativos que se puedan atribuir a un determinado precepto, para después elegir entre ellos el que resulte más favorable a la persona.

La obligación que se menciona en el artículo 1º constitucional referente a garantizar, tiene como objetivo **mantener el disfrute del derecho humano y de mejorarlo**, en tanto que la obligación de proteger, consiste en la toma de medidas que hagan posible el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Por ende, si la paridad de género es una medida que privilegia la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, y que la misma se consolida bajo el auspicio del principio universal de la no discriminación por razón de género; entonces es válido considerar que es una obligación de esa Corte Suprema darle un efecto útil al principio de la paridad de género maximizando el derecho a la igualdad en un sentido amplio.

Artículo 4o. *El varón y la mujer son iguales ante la ley.*

Este artículo protege la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad aspira a erradicar la desigualdad histórica que éstas últimas han padecido mediante la creación de leyes y políticas públicas, las cuales en parte han sido revertidas a través de decisiones judiciales con perspectivas de igualdad de género, que han hecho efectivo el ejercicio de los derechos humanos que tienen a su favor.

Así lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis:

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, **busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país**, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tesis de jurisprudencia 30/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cinco de abril de dos mil diecisiete.

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.

Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; por ende, se cumple a través de **una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática**

o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; mientras que ejemplos de las segundas consisten en las cuotas o los actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de esos casos, se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, pero el mismo deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad. Con base en lo anterior, se estima que no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho; dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión, como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente con un amplio margen de apreciación. Sin embargo, lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos; no obstante, aunque no existe una delimitación exhaustiva de tales grupos sociales relevantes para la aplicación de esta faceta del principio de igualdad, el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ha establecido distintas categorías sospechosas que sirven como punto de partida para su identificación.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

De lo expuesto se advierte que las autoridades, en el marco de sus competencias, tienen la obligación de establecer medidas para garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos públicos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres.

Este mandato no pasa por una simple formulación de igualdad de oportunidades, sino que exige a los Estados parte la formulación de políticas públicas para abatir la discriminación, e introduce obligaciones hacia el legislador y hacia los poderes públicos en su implementación, que potencien los derechos humanos, y no los restrinjan.

Artículo 41. (...).

(...).

I. (...)

PRESIDENCIA

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.**

Como puede advertirse de una simple lectura al artículo 41 constitucional, la paridad se exige únicamente respecto de la integración de órganos legislativos, lo cual aplica al Congreso de la Unión, a las legislaturas estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No obstante, **los tratados internacionales no hacen esta distinción**, sino que establecen la necesidad de que la paridad o la composición igualitaria se observe en todos los cuerpos colegiados que tengan a su cargo la adopción de decisiones relevantes para la vida pública y política. Por ello, **el bloque de constitucionalidad amplía el contenido del artículo 41 constitucional para concluir que también respecto de los Ayuntamientos es exigible la paridad.**

En este sentido, al mencionar únicamente de manera expresa a la paridad en la postulación de legisladores federales y locales, no excluye su aplicabilidad a otros cargos de elección popular, ya que, además de que tal exclusión no se establece explícitamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existe una delegación para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, las entidades federativas adopten las medidas idóneas para tal efecto.

Por otra parte, en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, señala que es obligación de las autoridades establecer las acciones conducentes a **lograr la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular** y dentro de las estructuras de los partidos políticos (artículos 1; 6; 17, párrafo primero y 36, fracciones III y IV). Asimismo, resultan aplicables los artículos 1º, 2, 3, 4, 5 y 9, fracciones VIII y IX, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

En este orden de ideas, la paridad se trata de un derecho humano de igualdad que exige no una conducta en específico, sino un determinado estado de cosas: la composición igualitaria de un órgano, en el cual exista un equilibrio entre los hombres y las mujeres que lo integran. La configuración de la paridad como directriz constitucional también puede llevarse a cabo mediante normas legislativas, y en este caso, el H. Congreso del Estado tuvo en sus posibilidades ampliar el derecho humano a la igualdad, sin embargo, se considera que lo restringió.

SEGUNDO. OMISIÓN DE CRITERIOS JUDICIALES. Al reformar los dispositivos 10 y 146 de la Ley Electoral de Nuevo León, omiten observar el acervo de resoluciones judiciales en materia de derechos humanos que fueron emitidas en el proceso electoral anterior, es decir, la paridad horizontal en las presidencias municipales fue un asunto que ya estaba superado. Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la **jurisprudencia 7/2015**, que señala lo siguiente:

PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales **desde una doble dimensión**. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, **desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.** A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

El anterior criterio judicial se originó **con la propia legislación electoral del Estado de Nuevo León**, al resolver el SUP-REC-85/2015, donde se resolvió que la paridad horizontal no era posible de implementar debido a que ya habían iniciado las campañas electorales del proceso 2014-2015; sin embargo, se estableció que para el próximo proceso electoral en la entidad (2017-2018) su aplicación sería incuestionable.

La Sala Superior en la resolución antes comentada mencionó que la paridad de género no se trata de una acción temporal, sino lo contrario, se trata de una medida de configuración permanente en la integración de los órganos de gobierno que emergen de una elección democrática, y que se traduce en hacer efectiva la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres y de acceso al poder público.

PRESIDENCIA

Sigue señalando dicho órgano judicial que la paridad en su dimensión horizontal debe dársele un efecto útil para alcanzar una igualdad sustancial o material en el acceso a los cargos de elección popular, conforme con la interpretación progresiva del derecho humano de igualdad en su aspecto formal y material, la cual debe tender hacia la protección de los derechos político-electorales de las mujeres.

La paridad horizontal es deseable y necesaria para alcanzar una igualdad sustancial o material en el acceso a los cargos de elección popular.

La Sala Superior añade que la aplicación del criterio horizontal en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales, **es congruente con el principio de paridad de género, al propiciar la igualdad sustantiva de oportunidades en el ejercicio de los cargos de elección popular que es objetivo de la normativa que rige al Estado Mexicano**, con arreglo a los procedimientos constitucionales, mediante las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, **que los poderes públicos deben realizar en la medida de que las posibilidades jurídicas así permitan.**

Lo anterior demuestra que el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y para su posterior interpretación y aplicación; sin embargo, el poder legislativo estatal, omitió el actual precedente judicial, en la configuración y ponderación del derecho humano a la igualdad sustantiva.

En la misma resolución, la entonces Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y el otrora Magistrado Manuel Gonzalez Oropeza, emitieron su voto particular, argumentando que si bien ya se habían iniciado las campañas electorales, el derecho humanos a la igualdad se ponderaba como primario en comparación del derecho de seguridad jurídica, y que era factible en ese momento el sistema horizontal en las presidencias municipales, concluyendo que la paridad de género horizontal responde a obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, por lo cual no podía esperar para el próximo proceso electoral (2017-2018).

TERCERO. PROGRESIVIDAD DEL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD. La progresividad de los derechos humanos se debe ver reflejada en dos vertientes, por una parte, las autoridades están obligadas a incentivar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otra parte, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Como se puede apreciar en la siguiente tesis jurisprudencial:

PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.

El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, **les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.** Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.

Tesis de jurisprudencia 41/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se pronunció sobre el principio de progresividad desde una perspectiva de los derechos humanos, sosteniendo que la progresividad reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, y limita las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos; como se puede observar en la tesis jurisprudencial 28/2015:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La **primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos**, que opera como

límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a **limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos**, únicamente a aquellas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de agosto de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

En este sentido, organismos internacionales especializados en derechos humanos en el transcurso de la historia se han pronunciado a favor de la ampliación del derecho humano a la igualdad, y en contra de las restricciones, velando en todo momento por la progresividad de los derechos humanos. A continuación se enumeran los organismos en comento:²

1. Las condiciones generales de igualdad “están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación” (*Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.*).
2. Este derecho supone que “la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados” (*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.*).
3. El derecho en cuestión no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a todos los planos gubernamentales y “para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional”. (*Artículo II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*).
4. Es preciso que generen las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (*Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.*).
5. Asimismo, “[e]l Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria”. (*Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3). 29 de marzo de 2000. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), párr. 3.*).

² SUP-REC-85/2015, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6. En efecto, el Estado debe implementar medidas especiales de carácter temporal –también denominadas acciones afirmativas–, a fin de acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres. (*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párr. 14*).
7. También, los gobiernos deben adoptar medidas, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres. (*Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Artículo 190. Medidas que han de adoptar los gobiernos: [...] b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres [...]*).

En este orden de ideas, la progresividad de los derechos humanos, se armoniza con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual dispone que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 de dicha Convención, no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.**

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que con las disposiciones reformadas por el H. Congreso del Estado, se afecta la progresividad de los derechos humanos, en específico, el derecho a la igualdad, debido a que restringe la paridad horizontal de las presidencias municipales, la cual maximiza el derecho a la igualdad sustantiva con perspectiva de género.

CUARTO. INCERTIDUMBRE DE LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL. Aunado a los conceptos de invalidez que ya se refirieron con anterioridad, es preciso señalar ante esa Suprema Corte, que esta trasgresión al derecho humano a la igualdad, se ve acentuado por la transgresión a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica que establece la Constitución, debido a que no existir certeza sobre la plena vigencia de la ley a la que ahora se alude su inconstitucionalidad.

La reforma legislativa que se combate en el presente recurso, incluyó la siguiente disposición transitoria:

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día de su aprobación.”

PRESIDENCIA

Con la anterior disposición transitoria se deja en un estado de incertidumbre a la ciudadanía, derivado de que se trata de una norma de carácter general, donde no se cumplió formalmente con las etapas que se requieren constitucionalmente para la emisión de cualquier ley, las cuales conforman el proceso legislativo en su integralidad.

En este sentido, el cuarto tribunal colegiado de materia administrativa estableció que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso en la Ley, y no omitir las etapas que previamente están definidas en las normas jurídicas, ya que el hacerlo, deja en un estado de incertidumbre a la sociedad, vulnerando su derecho humano a la certeza jurídica, así como al principio de legalidad. A continuación se transcribe la tesis en comentario:

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que **todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley**, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Conforme a lo anterior se considera que se pudiera ver afectado el artículo 14 de la Constitución, debido a que está estrechamente vinculado con el derecho a la legalidad.

En segundo término, tal situación se ve agravada con la publicación que el Poder Ejecutivo realizó el lunes 10 de julio, pero que se inserta fuera de los tiempos que se establecen constitucionalmente para el inicio legal de la participación político electoral.

En este sentido el artículo 105, fracción II, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Así las cosas, prevalece un estado de completa incertidumbre legal y jurídica, violando los derechos humanos que este órgano protector plantea ante este Máximo Tribunal Constitucional.

Más allá de los contenidos electorales, que están fuera de la competencia de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, lo que se plantea de manera clara ante este Tribunal Supremo es el carácter y la falta de seguridad jurídica que prevalece sobre el texto normativo a aplicar, y que sin duda constituye una violación a los derechos humanos de la sociedad nuevoleonense.

ANEXOS

1.- Copia certificada. Del Acuerdo número 151 emitido por la LXXIV del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, por el que se designa a la Mtra. Sofía Velasco Becerra como Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, y publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 15 de abril de 2016, del cual se acompaña copia certificada expedida por el Lic. Jaime Garza de la Garza, Notario Público número 43 del Primer Distrito con residencia en la ciudad de Monterrey, Nuevo León (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, del día diez de julio de dos mil diecisiete que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

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

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

PRESIDENCIA

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

Atentamente

Mtra. Sofía Velasco Becerra
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León