

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

2020 AUG 3 AM 9 56
ACUSE

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

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promueve acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 22, párrafo segundo, en la porción normativa *“Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio”*, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como del diverso Tercero Transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó dicha norma, publicado el 20 de mayo de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montañó Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.

I. Nombre de la promovente:	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:	4
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	7
IX. Introducción.	8
X. Concepto de invalidez.	9
A. Principio de interés superior de la niñez.	10
B. Derecho a la igualdad y no discriminación.	15
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	19
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	29
A N E X O S	29

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

I. Nombre de la promovente:

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

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

El artículo 22, párrafo segundo, en la porción normativa *“Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio”*, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como el diverso Tercero Transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó dicha norma, publicado el 20 de mayo de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 22.- La duración máxima...

La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio.”

“TRANSITORIOS

Artículo Primero. - (...).

Artículo Segundo. - (...).

Artículo Tercero. - Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 3, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2, 3 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- 2, 3 y 6 de la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia.
- 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 6, letra b, y 8, letra b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la igualdad entre la mujer y el hombre.
- Principio de interés superior de la niñez.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la

República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 20 de mayo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 21 del mismo mes y año al viernes 19 de junio de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional,

¹ "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. (...)".

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020, el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitan los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Adicionalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones de controversias constitucionales que se promuevan, únicamente, por vía electrónica y los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional.

⁴ Acuerdo General 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de la SCJN, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

Finalmente, el 29 de junio del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 12/2020,⁷ por medio del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 15 de julio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para realizar diversas actuaciones judiciales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el viernes 19 de junio de 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁸, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y

⁷ Acuerdo General Plenario 12/2020 del veintinueve de junio de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-06/12-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2015%20JULIO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁸ "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; (...)."

de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,⁹ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta

⁹ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 22, segundo párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas y el diverso Tercero Transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó dicha norma, publicado el 20 de mayo de 2020 en el Periódico Oficial, prevén una jornada laboral máxima de 7 horas para las madres (mujeres) responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico.

Sin embargo, para que los padres (hombres) puedan acceder a ese horario laboral deben acreditar que tienen de manera exclusiva la patria potestad, guardia y custodia de sus hijas e hijos que se encuentren en esos niveles educativos..

Las normas referidas transgreden el principio del interés superior de la niñez, así como el derecho de las niñas y niños a ser cuidados por ambos progenitores, pues tanto el padre como la madre tienen la obligación común de la crianza y desarrollo de sus hijas e hijos, sin embargo, la disposición inhibe la participación activa de los hombres en el cuidado infantil cuando comparten con su pareja la patria potestad, así como su guardia y custodia.

Asimismo, las disposiciones transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, particularmente entre la mujer y el hombre, pues la construcción normativa de los preceptos se cimenta en estereotipos de género basados en que las mujeres son las encargadas del cuidado de las hijas e hijos.

Además, se otorga un trato discriminatorio hacia los padres que se encuentren en el mismo supuesto previsto en la norma únicamente para las madres al exigirles un requisito adicional para acceder al beneficio, pues a estas últimas no se les exige tener de manera exclusiva o en solitario la patria potestad, guarda y custodia de sus descendientes.

A consideración de esta Comisión Nacional, las disposiciones normativas en combate contravienen el marco de regularidad constitucional.

Para sustentar la afirmación anterior, en un primer apartado se expone el contenido del principio del interés superior de la niñez; luego, se desarrollarán algunos aspectos relativos al derecho humano a la igualdad y a la no discriminación, para finalmente abordar en lo particular cada una de las trasgresiones constitucionales en las que se incurren las disposiciones.

A. Principio de interés superior de la niñez.

El reconocimiento de los derechos y principios de la niñez en el Estado mexicano se encuentran contemplados en la Norma Suprema en su artículo 4º, párrafo noveno, que a la letra establece:

"Artículo 4o. ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ..."

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior del menor constituye un concepto triple, es decir, se trata de:

- I. Un derecho sustantivo;
- II. Un principio jurídico interpretativo fundamental; y
- III. Una norma de procedimiento.¹⁰

Ello quiere decir que dicho interés prescribe que se observe **"en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño"**, lo que significa que, en **"cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá"**, lo **cual incluye no solo las decisiones,**

¹⁰ Cfr. Tesis Jurisprudencial 2a./J. 113/2019, Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2019, p. 2328, del rubro: **"DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."**

sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas¹¹.

Ahora bien, retomando lo dispuesto en el artículo 1º de la Norma Fundamental¹² a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, por el cual se constituyó el denominado bloque de constitucionalidad, es oportuno mencionar que el 26 de enero de 1990, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el día 20 de noviembre del año de 1989, en la Ciudad de Nueva York.

El citado tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión el día 19 de junio del año de 1990 y, finalmente, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 25 de enero de 1991.

Con la finalidad de precisar la importancia del interés superior de la niñez, conviene transcribir lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, de la Convención en comento, que a la letra establece:

*"Artículo 3. 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
(...)"*

Así, el interés superior de la infancia, tal como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, debe de ser una consideración primordial al momento de promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicarlas, lo cual requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos de la niñez, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación

¹¹ Cfr. Ídem.

¹² "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."

presupuestaria, así como de una evaluación de los efectos sobre los derechos de la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación¹³.

En consonancia al principio de interés superior de la niñez y adolescencia, el legislador al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, está obligado a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños y las niñas, así como de las y los adolescentes, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros, cuiden de no restringir aquéllos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia y adolescencia¹⁴.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de niños, niñas y adolescentes, a fin de establecer los parámetros sobre los cuales las autoridades, en todos los órdenes de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus normas, así como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.¹⁵

En uso de la facultad constitucional aludida, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece en su artículo 1, fracción II,¹⁶ que el objeto de ese ordenamiento será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados

¹³ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr. 35.

¹⁴ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 3799/2014.

¹⁵ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte; (...)."

¹⁶ "Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto: (...)

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte; (...)."

Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Debe recalcar que dicha Ley General tiene como pilar fundamental la protección del interés superior de la niñez, pues mandata que dicho principio debe ser considerado de manera primordial en cualquier toma de decisión por parte de las autoridades. Tal imperativo se contiene en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, del ordenamiento general aludido, el cual a la letra establece:

“Artículo 2. ... El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma parte.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

...”

Así, la Ley General en la materia, emitida por el Congreso de la Unión, contiene, por mandato constitucional, todos los principios y normas que deben observarse por todas las autoridades dentro del territorio nacional a fin de proteger el interés superior de los menores de edad y cumplir con los tratados internacionales en la materia.

El principio del interés superior de la niñez constituye el eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano cuando se involucren a personas menores de edad, el cual implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

De esta manera, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se le involucre a niñas, niños y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral.

Por lo tanto, el principio del interés superior de los menores de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con las niñas, niños y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

Así, de los ordenamientos antes mencionados se desprende que todas las personas que sean menores de dieciocho años, son titulares de derechos humanos; en especial, debe considerarse que las niñas y los niños pequeños que constituyen el bloque de primera infancia son sujetos y beneficiarios de las citadas prerrogativas fundamentales.

Ahora bien, acorde con este último punto, resulta imperativo retomar lo sustentado por el Comité de Derechos del Niño, respecto a que la primera infancia la constituyen las niñas y niños desde su nacimiento hasta la edad de 8 años¹⁷, por lo tanto, quienes constituyen la primera infancia deben ser respetados como personas por derecho propio, considerados miembros activos de las familias, comunidades y sociedades, cuyo ejercicio de derechos fundamentales atiende a necesidades específicas acordes a su edad.¹⁸

Consecuentemente, en la adopción de medidas que puedan afectar a la niñez y adolescencia, incluida la primera infancia, se debe de privilegiar el interés superior de los menores de edad, debiendo llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de los menores de edad en todo momento.¹⁹

Además, el principio del interés superior de la niñez se aplica a todas las medidas que afecten a las niñas y niños, exigiendo medidas activas, tanto para proteger sus

¹⁷ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7 "Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40º período de sesiones (2006)", U.N. DOC. CRC/C/GC/7/Rev.1 (2006), 20 de septiembre de 2006, párr. 4.

¹⁸ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7 "Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40º período de sesiones (2006)", Óp. Cit., párr. 5.

¹⁹ Cfr. Tesis Jurisprudencial P./J. 7/2016, Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, p. 10, de rubro "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."

derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos de los menores de edad.²⁰

Lo anterior implica que, al prever cualquier tipo de medida legislativa que afecte a las niñas, niños y adolescentes, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de privilegiar su interés superior, incluso cuando adopte medidas encaminadas a la asistencia de los padres, las personas tutoras o de aquellas que tengan la responsabilidad cotidiana de velar por los menores de edad.

B. Derecho a la igualdad y no discriminación.

El artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencias.

De esta manera, el derecho de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.²¹

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones

²⁰ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7 "Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40º período de sesiones (2006)", Óp. Cit., párr. 13.

²¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales que correspondan no conduzcan a una distinción entre las personas que implique otorgar tratos de desigualdad o discriminación.

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.²²

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.²³

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.²⁴

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.²⁵

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también

²² Véase la tesis aislada 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro "*DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.*"

²³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 12 *supra*.

²⁴ Ídem.

²⁵ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro "*IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO*"

en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.²⁶

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.²⁷

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

En síntesis, como se indicó previamente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

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

²⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

²⁷ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos.

deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²⁸

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.²⁹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.³⁰

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

²⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

²⁹ Ídem.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

Hoy día no se admite ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.³¹

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

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas resultan contrarios a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, en particular entre la mujer y el hombre, así como al principio de interés superior de la niñez.

El texto de las disposiciones combatidas es el siguiente:

"Artículo 22.- La duración máxima,...

La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta. Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentren en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio."

"TRANSITORIOS

Artículo Primero. - (...).

Artículo Segundo. - (...).

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

Artículo Tercero. - Los hombres que tengan bajo la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos, y para que puedan acceder a este beneficio, deberán acreditar lo anterior, a través de un documento expedido por la autoridad correspondiente.

Artículo Cuarto. - (...)."

La adición del párrafo segundo al artículo 22 de la legislación que nos ocupa introdujo la posibilidad de reducir a siete horas máximas la jornada laboral de las madres y padres de niñas y niños que estudien el nivel inicial y básico, con la finalidad fomentar el cuidado y convivencia entre ellos.

Sin embargo, para acceder a dicha reducción del horario laboral, en el caso de los padres (hombres), el precepto y el transitorio tercero del decreto respectivo exigen que los hombres acrediten que tienen de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos.

Dicha exigencia no se prevé para el caso de las madres (mujeres), quienes sólo deben acreditar ante su dependencia estatal o municipal, que su hija o hijo se encuentra cursando el nivel inicial o básico.³²

Como se puede apreciar, las normas limitan de forma injustificada el beneficio de reducción de la jornada laboral, al señalar que únicamente podrán acceder a él los padres (hombres) cuando acrediten, mediante documento expedido por la autoridad competente, que de manera exclusiva tienen la patria potestad, guardia y custodia de sus hijas e hijos, requisito que no le es exigido a las madres (mujeres), situación que resulta una medida en perjuicio de los menores de edad y además discriminatoria.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. La primera contendrá los argumentos por los cuales este Organismo Constitucional Autónomo considera que las disposiciones de mérito transgreden el principio de interés superior de la niñez. Posteriormente, en un segundo subapartado se sustentará la transgresión del derecho humano de igualdad y no discriminación, particularmente entre la mujer y el hombre.

³² Artículo Segundo Transitorio del Decreto 226 por el que se adicionó dicha norma, publicado el 20 de mayo de 2020 en el Periódico Oficial:

Artículo Segundo.- Para que las mujeres y hombres puedan gozar de este horario, deberán acreditar ante su dependencia estatal o municipal, a través de un documento expedido por la Institución educativa que su niña o niño se encuentra cursando el nivel inicial o básico.

1. Transgresión al principio del interés superior de la niñez.

Como se puntualizó en el apartado respectivo, el principio del interés superior de la niñez implica entre otras cuestiones, que el legislador, al momento de prever cualquier medida que incida en los derechos de las niñas y niños, debe privilegiar los intereses del menor de edad frente a cualquier otro que pudiera verse inmiscuido.

Es decir, al evaluar y determinar el interés superior de la niñez en general, debe tenerse en cuenta la obligación del Estado de asegurar a niñas y niños la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, así como su seguridad e integridad³³.

Así, priorizar el interés superior de las personas menores de edad en la toma de cualquier medida, ya sea legislativa o de política pública que tenga trascendencia en el ejercicio y derechos fundamentales de la niñez, implica necesariamente tomar en cuenta las circunstancias concretas de cada niña y niño, como podría ser la edad, el sexo, el grado de madurez, el contexto social y cultural, así como la presencia o ausencia de alguno de sus padres, la relación y calidad de la misma entre el infante y su familia o cuidadores.³⁴

En el caso concreto, la adición del párrafo segundo a su artículo 22 tuvo como finalidad fomentar la convivencia de los progenitores con sus hijas e hijos en los horarios de comida, tareas escolares y actividades extraescolares para la mejora del núcleo familiar y escolar, en aras de recuperar la cohesión del tejido social en la entidad chiapaneca.³⁵

Por lo tanto, se desprende que la adición normativa que nos ocupa pretende garantizar a las niñas y niños el derecho a cuidados integrales dentro del núcleo familiar, derivado de la ausencia de las madres y padres en casa por las largas jornadas laborales a que son expuestos³⁶.

³³ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", *Óp. Cit.*, párrs. 71 y 72.

³⁴ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", *Óp. Cit.*, párrs. 48.

³⁵ Véase. Periódico Oficial del Estado de Chiapas Número 104, publicado el miércoles 20 de mayo de 2020, página 11.

³⁶ *Ibidem*. Páginas 9, 10 y 11.

No obstante, si bien las medidas impugnadas pretenden otorgar una mayor protección a los infantes, lo cierto es que las disposiciones normativas no priorizan el interés superior de la niñez pues no permiten el cuidado integral por parte ambos progenitores, en igualdad de circunstancias.

En efecto, las normas otorgan el beneficio de una jornada laboral reducida a las madres (mujeres) en todos los casos en los que sus hijas e hijos se encuentren cursando el nivel inicial o básico. En contraste, en el caso de los padres (hombres), solo podrán acceder a dicho beneficio cuando acrediten que poseen de manera exclusiva la patria potestad, guardia y custodia de sus descendientes, es decir, solo en el caso de la ausencia de la madre.

Esta Institución Autónoma advierte que la medida legislativa no garantiza el interés superior de las niñas y niños que estén bajo la patria potestad, guardia y custodia de ambos progenitores y que comprueben estar cursando los niveles inicial y básico del sistema educativo nacional, toda vez que, en dicho caso, el padre no podrá acceder al beneficio de la jornada laboral máxima de siete horas y estar en aptitud de dedicar el mismo tiempo que la madre al cuidado de sus hijas e hijos, pues se le exige la ausencia de esta última comprobada mediante la documentación expedida por la autoridad competente.

En este sentido, las normas impugnadas obstaculizan el cuidado de las hijas e hijos por parte de los padres (hombres), pues a diferencia del caso de las madres (mujeres), se exige que aquéllos tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia de sus descendientes para que accedan al beneficio de reducción de la jornada laboral y puedan participar activamente en su desarrollo y protección.

En este orden de ideas, el legislador chiapaneco presupone que los hombres solamente deben dedicar más tiempo al cuidado de sus hijas e hijos cuando éstos no vivan con su madre, soslayando que, para su óptimo desarrollo psicosocial y afectivo, los niños y niñas tienen el derecho de una protección integral por ambos progenitores, exigencia que deviene, además, de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas, constituyen una transgresión al interés superior de la niñez, al no garantizar el derecho de las niñas y niños a los cuidados integrales de ambos

progenitores en igualdad de circunstancias, toda vez que otorga un trato preferencial al cuidado de las madres y no fomenta el deber de los padres a dedicar más tiempo al mismo.

2. Vulneración al derecho de igualdad y no discriminación, particularmente entre la mujer y el hombre.

Como se señaló previamente, este Organismo protector de los derechos humanos estima que las disposiciones combatidas, transgreden el derecho humano de igualdad y el principio de no discriminación, de manera particular entre la mujer y el hombre, por las consideraciones que a continuación se expondrán.

El párrafo primero del artículo 4^o³⁷ constitucional establece el mandato de que mujeres y hombres deben ser tratados iguales frente a la ley. Dicha disposición fundamental implica que tanto mujeres como hombres deben gozar de los mismos beneficios cuando se encuentren en situaciones equiparables.

En el caso en concreto, las normas otorgan una reducción de la jornada laboral a un máximo de siete horas cuando las madres (mujeres) tengan hijas e hijos que se encuentren en dichos niveles escolares sin excepción. En contraste para obtener la reducción laboral señalada, no basta con que los padres (hombres) tengan hijas e hijos que se encuentren en dichos niveles escolares pues deben además acreditar que poseen de manera exclusiva la guarda y custodia de los infantes.

Lo anterior rompe con el principio de igualdad, pues, a dos personas que se encuentran en el mismo supuesto, esto es, que tengan hijas e hijos cursando los niveles inicial y básico del sistema educativo nacional, se les da un trato injustificadamente diferenciado.

En efecto, las normas otorgan un trato preferencial a las madres (mujeres) de niños y niñas que se encuentren inscritas en los niveles educativos inicial y básico, para acceder a una jornada laboral reducida y dedicar más tiempo al cuidado de aquellos.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, a pesar de que legislador del estado de Chiapas pretendió crear una norma "protectora", que

³⁷ "Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ..."

favoreciera más y mejores cuidados a las hijas e hijos de madres trabajadoras, la medida es inconstitucional porque rompe con el principio de igualdad.

Además, las normas son discriminatorias, pues perpetúa roles y estereotipos de género, ya que dichas disposiciones descansan sobre la premisa de que las mujeres son las principales encargadas de la crianza y cuidado de las niñas y niños.

Conviene recordar que el estereotipo de género es una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas socialmente dominantes y persistentes.³⁸

Por lo tanto, la disposición normativa en combate prevé un trato diferenciado derivado de la asignación a la mujer del rol de cuidado de las hijas e hijos, por el solo hecho de serlo, lo que implica un estereotipo de género, esto es, la preconcepción de que es a la mujer a la que corresponde la responsabilidad de la crianza, la atención y el cuidado de los hijos, sin considerar que ésta es una responsabilidad compartida de ambos progenitores, que deben participar en igual medida en esas tareas³⁹.

Bajo el tenor de que la responsabilidad de la crianza, cuidado y atención de las hijas e hijos constituye un deber de ambos ascendientes, la propia Convención sobre los Derechos del Niño, establece en su artículo 18, que los Estados Partes deberán garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la instrucción y desarrollo de las niñas y niños, priorizando el interés superior de la niñez.

En otras palabras, la cita Convención de Derechos del Niño, hace el reconocimiento de que ambos progenitores tienen las mismas obligaciones de crianza, cuidado y atención de sus hijas e hijos.

³⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México, Sentencia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2018, párr. 213. Cfr. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México, Sentencia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, párr. 401.

³⁹ Amparo en Revisión 59/2016, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de julio de 2016, p. 28.

En ese sentido, la disposición descansa sobre la base de estereotipos de género, otorga un trato diferenciado respecto a la responsabilidad de cuidado y atención de las hijas e hijos, pues predispone y continúa perpetuando que es la mujer la encargada de esta función.

Además, las disposiciones tienen un doble efecto discriminador. Por una parte las disposiciones se basan en un estereotipo de género respecto del cual el cuidado de los hijos le corresponde a las mujeres y por otra, las medidas legislativas impugnadas excluyen a aquellos padres varones que comparten la patria potestad y el cuidado de sus niñas y niños.

Lo anterior, en virtud de que la norma no comprende la situación de que los hombres que viven de consuno con la madre de sus descendientes y, por tanto, ambos poseen la patria potestad, guardia y custodia, también se encuentran obligados al cuidado de aquéllos en la misma medida que las mujeres y no únicamente ante la ausencia de éstas.

Además, el Estado está obligado a garantizar, a través de la ley, igualdad de condiciones para que ambos progenitores (corresponsables) puedan contribuir en el pleno desarrollo de la familia, velando siempre el interés superior del menor. Máxime, si se toma en cuenta que las niñas y niños tienen el derecho humano a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, en términos de lo que dispone el artículo 4º de la Constitución Federal.⁴⁰

En ese tenor, las medidas legislativas sometidas al estudio de ese Máximo Tribunal Constitucional se caracterizan por otorgar un trato asimétrico injustificado, el cual perpetúa estereotipos y/o roles de género, los cuales constituyen las causas fundamentales de violencia por razón de género hacia la mujer.

Ello en virtud a que las disposiciones impugnadas otorgan un aparente trato preferencial, partiendo del supuesto de que es la madre la encargada del cuidado, instrucción y atención de las hijas e hijos, con lo cual se les otorga a las mujeres una carga adicional a la de los hombres en estas tareas, por el solo hecho de serlo, lo cual se traduce, además, en restar responsabilidad y derecho a los padres varones en la crianza de sus descendientes.

⁴⁰ Cfr. Amparo en revisión 59/2016, Óp. Cit., p. 30.

Como se ha sostenido, las disposiciones controvertidas se encuentran permeadas del estereotipo de que es la mujer la encargada de la crianza y cuidado de las hijas e hijos, el cual se advierte como prejuicios de género que, como ya se ha indicado, conducen a la violencia contra la mujer.

Por tanto, las normas son contrarias a las obligaciones convencionales adquiridas del Estado mexicano, respecto a garantizar a las mujeres el derecho a vivir una vida libre de violencia, lo que implica adoptar y aplicar medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular las actitudes patriarcales, los estereotipos y la desigualdad en la familia⁴¹.

Esta Comisión Nacional considera que las normas controvertidas generan una diferencia de trato injustificada que no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad.⁴²

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de las normas reclamadas.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal, cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.

⁴¹ Cfr. Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 35, "Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 9", CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 30.

⁴² Véase la tesis 1ª.CXXI/2018 (10ª), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES".

3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.⁴³

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, la porción normativa impugnada, así como el artículo Tercero Transitorio incumplen con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para que las madres tengan preferencia en acceder a una jornada laboral reducida para el cuidado infantil de sus descendientes que se encuentren estudiando el nivel inicial y básico, respecto de los padres varones que se hallen en las mismas condiciones; por lo tanto, la norma no supera esta primer grada de examen estricto y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Atento a lo anterior, resulta claro que, si la conclusión del primer punto de escrutinio es que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de objetivo constitucional alguno y tampoco que se trate de la medida menos restrictiva posible.

⁴³ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

A mayor abundamiento, resulta necesario precisar que la norma genera un desequilibrio en la interacción y desarrollo familiar, toda vez que, por un lado, establece un beneficio que supone una carga para las madres al perpetuar el estereotipo de que les corresponde la tarea de cuidadoras por el solo hecho de ser mujeres, por otro, limita injustificadamente el derecho y deber compartido de los hombres en la crianza y cuidado de sus hijas e hijos.

Consecuentemente, soslaya el principio del interés superior de la niñez al priorizar el cuidado de las madres hacia los niños y niñas obstaculizando la participación conjunta y activa de los padres en su desarrollo y protección.

En este punto, es necesario mencionar que la disposición que se impugna no cumple con la finalidad para la que fue creada, toda vez que desconoce a otros tipos de familia, pues se limita a proteger a las niñas y niños de hogares conformados por parejas heterosexuales y, en cierta medida, a los que pertenecen a uniones familiares homoparentales de dos mujeres.

Por ejemplo, las niñas y niños de familias conformadas por parejas homosexuales de dos hombres que comparten la patria potestad, guardia y custodia de sus hijas e hijos, no tendrán la posibilidad de acceder al beneficio de una jornada laboral reducida que les permita dedicar mayor tiempo al cuidado y crianza de las y los mismos, en detrimento del interés superior de la niñez, lo cual evidencia aun más la distinción injustificada que hace la norma impugnada entre hombres y mujeres.

A manera de corolario, es necesario precisar que esta CNDH no se opone al beneficio que se establece el artículo 22, en su párrafo segundo de la ley en cuestión, referente al beneficio de la reducción de la jornada laboral a un máximo de siete horas con la finalidad de liberar parte del tiempo de las madres y padres en el trabajo para que sea dedicado a la convivencia familiar con sus hijas e hijos.

Sin embargo, dicha prerrogativa debe hacerse de manera que se fomente la igualdad en la responsabilidad conjunta de los ascendientes en la crianza y cuidado de las niñas y niños, sin perpetuar estereotipos o roles de género que se traducen en un trato discriminatorio tanto para mujeres como para hombres.

Por tales motivos es que se solicita la invalidez de las medidas impugnadas porque generan un trato desigual y discriminatorio en razón de género, en detrimento de

los derechos fundamentales de las mujeres y de los hombres, así como del interés superior de la niñez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Chiapas del 20 de mayo de 2020, que contiene el Decreto 226 por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 22 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas (Anexo dos).

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

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

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

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

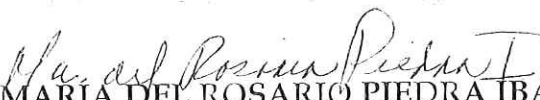
TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia en el proemio de la presente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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 16 de julio de 2020.


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

LMP