

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

2020 AGO 3 AEL 10:00
ACUSE
OFICINA DE IDENTIFICACIÓN
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

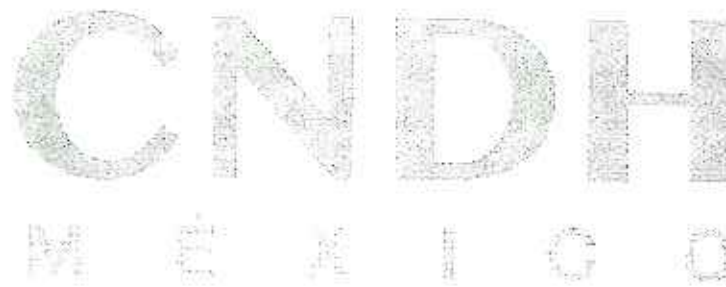
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa "De madres", de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado y adicionado mediante Decreto sin número publicado el 20 de marzo de 2020 en la Gaceta 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, designo a Luciana Montaña 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:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:	4
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	7
IX. Introducción.	8
X. Conceptos de invalidez.	8
A. Principio de interés superior de la niñez.	9
B. Derecho a la igualdad y no discriminación.	15
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.	19
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	27
ANEXOS.	28



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 de la Ciudad de México.
- B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa "De madres", de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformada y adicionada mediante Decreto sin número publicado el 20 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 27. (...)

Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

- I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;*
- II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;*
- III. De madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales;*

(...)."

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 curso.

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.

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. (...)"

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, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 20 de marzo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 21 del mismo mes y año al domingo 19 de abril 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, 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 declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y

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.

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.

Finalmente, 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 en controversias constitucionales, se promuevan, únicamente por vía electrónica 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.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fue difundida la norma que se impugna ocurrió el domingo 19 de abril de 2020, de forma que, atento a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria que rige este medio de control constitucional, el día de término se habría recorrido al lunes 20 de abril inmediato siguiente, esto es, dentro del periodo declarado en los citados

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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

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)⁷, 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 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,⁸ de la Ley de la

⁷ "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; (...)."

⁸ "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

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 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. Conceptos de invalidez.

Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

ÚNICO. El artículo 27, párrafo segundo, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, prevé, en sus fracciones I, II y III, que se dará prioridad para admitir en dichos centros a las hijas e hijos de madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad que comprueben estar inscritas en los niveles básicos, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que, por asistir a la escuela, no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijos; de madres víctimas de violencia intrafamiliar; y de madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

La referida estructura normativa transgrede el principio de interés superior de la niñez reconocido en la Norma Fundamental y en la Convención de Derechos del Niño, pues no se prioriza el acceso a los Centros de Atención y Cuidado Infantil a todas las niñas y niños que se encuentren a cargo del padre que se coloque en los mismos supuestos previstos en la norma únicamente referidos a las madres, por lo que resulta en una diferenciación injustificada en función del sexo del ascendiente de los infantes.

Asimismo, las disposiciones impugnadas transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, particularmente entre la mujer y el hombre, reconocidos tanto en la Constitución Federal como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, pues la construcción normativa del precepto se cimienta en estereotipos de género, lo cual propicia una discriminación de esa índole.

A consideración de esta Comisión Nacional la disposición normativa en combate contraviene el marco de regularidad constitucional y a efecto de demostrarlo el presente concepto se invalidez se desarrolla con la siguiente estructura:

En un primer apartado se expone el contenido del principio de 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 incurre la norma de mérito, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

A. Principio de interés superior de la niñez.

En primer lugar, debe destacarse que el reconocimiento de los derechos y principios de la niñez que hace el Estado mexicano en la Norma Suprema, se encuentran contemplados 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.⁹

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, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas¹⁰.

Ahora bien, retomando lo dispuesto en el artículo 1º de la Norma Fundamental¹¹ a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, por el cual se constituyó el

⁹ 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.**"

¹⁰ Cfr. Ídem.

¹¹ "**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.

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 publicada 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 niñez, 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 presupuestaria, así como de una evaluación de los efectos sobre los derechos de la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación¹².

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.”

¹² 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.

Por su parte, 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.¹³

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,¹⁴ 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 Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Debe recalarse 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.

¹³ 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;

¹⁴ 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;

(...)

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.

..."

Conforme a lo anterior, resulta claro que 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.

En esa línea de ideas, de los preceptos mencionados se colige que el principio del interés superior de la niñez se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano cuando se involucren a 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, es imperioso que todas las autoridades tienen el deber de 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 niñas, niños y adolescentes 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 años¹⁵, por lo tanto, la niñez que constituye la primera infancia deben de 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.¹⁶

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.¹⁷

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 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 la niñez.¹⁸

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 el interés superior de la niñez, incluso cuando adopte medidas

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.**"

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. 13.

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.

Para dar inicio al presente apartado, esta Comisión Nacional estima pertinente referir que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de 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.¹⁹

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 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.

¹⁹ 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."

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.²⁰

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.²¹

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.²²

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.²³

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 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

²⁰ 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.**"

²¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 12 *supra*.

²² Ídem.

²³ 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 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.²⁴

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.²⁵

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:

- o **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 deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

²⁴ 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."**

²⁵ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

- o **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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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.

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

²⁶ 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.**"

²⁷ Ídem.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²⁹

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 incurso en tal situación.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa "*De madres*", de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, resulta contrario a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, en particular de la igualdad entre la mujer y el hombre, así como al principio de interés superior de la niñez, reconocidos en el texto de la Norma Fundamental, así como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, ello en atención a que la esta disposición prevé que se dará prioridad para admitir en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) a las hijas e hijos de madres en determinadas condiciones, en razón a estereotipos de género, sin ponderar el interés superior de las niñas y niños de asistencia y de cuidado.

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 norma de mérito transgrede el principio de interés superior de la niñez, finalizando con las premisas que sustentan la citada disposición transgrede el derecho humano de igualdad y no discriminación, así como la igualdad entre la mujer y el hombre.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

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

Como se puntualizó en el apartado relativo al contenido del principio del interés superior de la niñez, éste conlleva 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 la niña y niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, así como su seguridad e integridad³⁰.

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 las niñas y niños, 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 entre el niño y su familia, la calidad de la relación entre la persona menor de edad y su familia o cuidadores.³¹

En ese sentido, teniendo en cuenta que el ordenamiento controvertido, en su artículo 1, establece que el objeto de referido cuerpo normativo es el regular las bases, condiciones y procedimientos mínimos para la creación, administración y funcionamiento de los CACI, que deben constituir como un espacio seguro para el cuidado de los niños y niñas de padres, madres o de quien ejerza la patria potestad, guarda y custodia.

Por lo tanto, se desprende que la propia Ley que Regula el Funcionamiento de los CACI para la Ciudad de México, pretende garantizar a las niñas y niños el acceso a espacios seguros para su cuidado, a partir de lo cual es posible deducir que la

³⁰ 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.

³¹ 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.

norma procura privilegiar el interés superior de la niñez; empero, en el caso específico de la norma controvertida, se estima que se rompe con dicho mandato.

La medida impugnada pretende beneficiar a las madres de menores de edad cuando se ubiquen en una situación particular de vulnerabilidad, principalmente en atención a circunstancias tales como las siguientes:

- a) Que la madre tengan entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básicos, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijos.
- b) De madres víctimas de violencia intrafamiliar.
- c) De madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

Sin embargo, la disposición no prioriza el interés superior de la niñez. En efecto, el acceso a los servicios de los CACI tendría que ser en igualdad de circunstancias para todas las niñas y niños que estén bajo la custodia de uno solo de sus progenitores independientemente de que se encuentren en los supuestos antes enunciados.

No obstante, el beneficio de prioridad se otorga únicamente a las madres (mujeres) en los casos antes mencionados, con lo cual el órgano legislativo capitalino soslayó que puede haber casos en los que el padre (hombre) se ubique en la misma situación fáctica de vulnerabilidad prevista en la norma, en perjuicio de sus descendientes menores de edad.

Es decir, esta Institución Autónoma advierte que la medida legislativa no garantiza el interés superior de las niñas y niños que estén bajo la custodia de un padre entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básicos, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijos, que sea víctima de violencia intrafamiliar o sea padre soltero, que por sus circunstancias laborales requiere de servicios de guarda.

Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los términos en que se encuentra configurado artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa "De madres", de la Ley que Regula el

Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, constituyen una transgresión al interés superior de la niñez, al no priorizarlo para otorgar una prioridad de atención de los servicios brindados en los CACI en atención a las circunstancias particulares.

2. Vulneración al derecho de igualdad y no discriminación.

Como se señaló previamente, este Organismo protector de los derechos humanos estima que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa "*De madres*", de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, transgrede los derechos humanos de igualdad entre la mujer y el hombre, y el principio de no discriminación, por las consideraciones que a continuación se expondrán.

Debe enfatizarse que la referida disposición normativa resulta contraria al mandato de la Constitución Federal previsto en el párrafo primero de su diverso 4º³², pues el mencionado precepto constitucional busca que las personas, independientemente de su sexo y género, sean tratados equitativamente frente a la ley, lo cual, necesariamente implica que tanto la mujer como el hombre gocen de los mismos beneficios, en el caso en concreto, a que tengan la posibilidad de acceder a los servicios prestados en los CACI.

Ahora bien, tal como se ha señalado, el precepto en estudio prevé que se dará prioridad para admitir a los CACI a las hijas e hijos de madres que se encuentren en las siguientes condiciones:

- a) Tengan entre 12 y 22 años, 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básicos, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas o hijos.
- b) Sean víctimas de violencia intrafamiliar.
- c) Sean solteras que requieran la atención de su hija o hijo por motivos laborales.

³² "Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

..."

De lo anterior se vislumbra que el legislador de la Ciudad de México únicamente contempla otorgar un trato preferencial a las mujeres madres, de 12 y 22 años, con 11 meses de edad que se encuentren en inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que, por acudir a la escuela, no puedan propiciar los cuidados necesarios a sus hijas e hijos; madres víctimas de violencia intrafamiliar o madres solteras que por cuestiones laborales no puedan procurar atención a sus hijas o hijos, para el acceso a los servicios de los CACI.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, a pesar de que legislador de la Ciudad de México pretendió crear una norma "protectora", la medida resulta discriminatoria, pues perpetúa roles y estereotipos de género.

En efecto, las porciones normativas impugnadas parten de la premisa de que es la mujer la encargada de la crianza y cuidado de las hijas e hijos.

Al respecto, conviene recordar que un 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.³³

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 los padres, que deben participar en igual medida³⁴.

Bajo el tenor de que la responsabilidad de la crianza, cuidado y atención de las hijas e hijos constituye un deber de ambos padres, la propia Convención sobre los Derechos del Niño, establece en su artículo 18, que los Estados Partes deberán

³³ 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.

³⁴ 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, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, Secretaria Guadalupe M. Ortiz Blanco, p. 28.

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.

Asimismo, el mencionado precepto convencional en materia de derechos del niño, prevé que los Estados Partes prestarán asistencia apropiada a ambos padres o a los representantes legales, así como garantizar a las niñas y niños cuyos padres trabajen el acceso a servicios e instalaciones de guarda de niños.

En otras palabras, la citada Convención de Derechos del Niño, hace el reconocimiento de que ambos padres tienen las mismas obligaciones de crianza, cuidado y atención de sus hijas e hijos, así como la obligación del Estado de garantizar a ambos padres, sin distinción o preferencia alguna, la asistencia y servicios necesarios de guarda de las niñas y niños, hijos de padres que laboren.

En ese sentido, la disposición impugnada contraviene no solo el mandato de la Norma Fundamental, sino también resulta inconventional, pues al estructurarse 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.

Por lo tanto, excluye a aquellos padres varones que se encuentren inscritos en el Sistema Nacional de Educación y que por acudir a clases no puedan procurar la atención a sus hijas e hijos.

En el mismo sentido los padres hombres que ha sido víctimas de violencia intrafamiliar o sean padres solteros, no gozarán de los beneficios de inscripción, pues el precepto se refiere exclusivamente a las "madres".

Esto es, los padres (hombres) que se encuentren en la misma situación fáctica que las madres (mujeres) no gozarán del trato preferencial que las normas otorgan a las segundas.

Para el análisis de las porciones impugnadas debe tomarse en cuenta que, el Estado está obligado garantizar, a través de la ley, igualdad de condiciones para que ambos padres (corresponsabilidad) 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 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.³⁵

En ese tenor, la medida legislativa sometida a estudio de ese Máximo Tribunal Constitucional otorga un trato asimétrico, el cual perpetúa estereotipos y/o roles de género, los cuales constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género hacia la mujer, ello en virtud a que la disposición impugnada otorga un aparente trato preferencia, partiendo del supuesto de que es la madre quien es la encargada del cuidado, instrucción y atención de las hijas e hijos, que muestra un criterio discriminatorio contra la mujer por el solo hecho de serlo.

En ese tenor, el legislador de la Ciudad de México, perdió de vista 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 y los estereotipos, la desigualdad en la familia³⁶.

Pues tal como se ha sostenido, la norma controvertida se encuentra permeada del estereotipo de que es la mujer la encargada de la crianza y cuidado de las hijas e hijos.

En ese sentido, el legislador de la Ciudad de México perpetúa estereotipos o roles asociados al género, propiciando situaciones de desigualdad.

En efecto, las normas impugnadas otorgan un trato preferencial para ser beneficiarias de los servicios brindado en los CACI. En apariencia, el trato de preferencia que otorga la norma puede resultar benéfico para un sector de la población. Sin embargo, la diferencia de trato se basa en los estereotipos sociales atribuidos al género de las personas.

³⁵ Cfr. Amparo en Revisión 59/2016, *Óp. Cit.*, p. 30.

³⁶ 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 num. 9", CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 30.

En el caso concreto, las normas presuponen que deben ser tratadas con preferencia las mujeres madres que se encuentren en los supuestos previamente listados.

Por lo tanto, este factor condiciona la norma controvertida y provoca una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social y que no supera un escrutinio estricto.³⁷

Con la finalidad de enfatizar 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.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.³⁸

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.

³⁷ 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*".

³⁸ 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*."

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, las porciones normativas impugnadas incumplen con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que sólo las madres tengan preferencia para acceder a servicios de cuidado infantil para sus descendientes cuando se encuentren en uno de los supuestos de vulnerabilidad prescritos en la norma en exclusiva y en preferencia respecto de los padres varones que se encuentren 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.

En consecuencia, el diverso 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa "*De madres*", de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, genera un trato desigual y discriminatorio en razón de género, en detrimento de los derechos fundamentales tanto de las mujeres como de los hombres.

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,

publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 20 de marzo de 2020, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, 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.

ANEXOS

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 Constitucional.

2. Copia simple la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 20 de marzo de 2020, que contiene el Decreto sin número por el que se reforma y adiciona la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.

Mtra. del Rosario Piedra I.

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

LMP

