

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
215/2020**

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

VISTO BUENO

SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

**SECRETARIOS: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ Y ALEJANDRO FÉLIX
GONZÁLEZ PÉREZ**

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 215/2020, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, en las porciones normativas "**De madres**", reformado y adicionado mediante Decreto sin número publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial de demanda y normas impugnadas.** Mediante oficio presentado el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, en las porciones normativas "**De madres**", reformado y adicionado mediante Decreto sin número publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso de la Ciudad de México y a la Jefa de Gobierno de dicha entidad federativa.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1 y 4 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**".

3. **Texto de la norma cuya invalidez se solicita.** El texto del artículo que se impugna es el siguiente:

Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.

Artículo 27.- Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

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**

[...].

4. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 (CACI), resulta contrario a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, en particular de la igualdad entre la mujer y el hombre, así como del principio de interés superior de la niñez, reconocidos en el texto de la Norma Fundamental y en tratados internacionales en materia de Derechos Humanos; ello en atención a que la disposición prevé que se dará prioridad para admitir en los CACI, a las hijas e hijos de madres en determinadas condiciones, basadas en estereotipos de género, sin ponderar el interés superior de las niñas y niños de asistencia y cuidado.

5. De manera puntual adujo lo siguiente:

a. **Violación al principio de igualdad y no discriminación.** La Comisión accionante considera que la disposición normativa impugnada resulta contraria al principio de igualdad, pues a pesar de que legislador pretendió crear una norma *“protectora”*, la medida resulta discriminatoria, pues perpetúa roles y estereotipos de género. Ello, ya que las porciones normativas impugnadas parten de la premisa que es la mujer la encargada de la crianza y cuidado de las hijas e hijos.

Por tanto, la disposición normativa en combate prevé un trato diferenciado derivado de la asignación a la mujer del rol de cuidado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

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 la mujer a la que corresponde la responsabilidad de la crianza, la atención y el cuidado de los hijos, sin considerar que ésta es responsabilidad compartida de los padres, en la que deben participar en igual medida.

Siendo que, como consecuencia de tal estereotipo, los hombres que se encuentren en la misma situación fáctica que las mujeres -es decir, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales- no gozarán del trato preferencial que las normas otorgan a las mujeres. De ahí que la norma controvertida 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.

En consecuencia, el precepto 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.*

- b. **Violación al principio de interés superior de la niñez.** La Comisión accionante aduce que la disposición combatida no prioriza el interés superior de la niñez, ya que el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil -CACI- tendría que otorgarse 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 enunciados por la norma -a saber, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales-.

No obstante, el beneficio de prioridad se otorga únicamente a las madres (mujeres), con lo cual el órgano legislativo 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.

Por tanto, los términos en que se encuentra configurado 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, *constituyen una transgresión al interés superior de la niñez*, al no priorizarlo para otorgar una preferencia de atención de los servicios brindados en los CACI en atención a las circunstancias particulares.

6. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **215/2020**, y designó al **Ministro Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.
7. Por diverso auto de la misma fecha, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.
8. **Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Representado por su Mesa Directiva, señaló lo siguiente:
 - **Ausencia de un nuevo acto legislativo por lo que hace a la fracción I del precepto 27 combatido.** En principio, plantea que el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

Decreto que contiene la norma impugnada en realidad no reformó tal disposición, sino que, *por técnica legislativa*, el contenido textual del otrora párrafo segundo del artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día veinticinco de marzo del año dos mil diecinueve, *pasó a ocupar la fracción primera del mismo precepto legal*, porque se agregaron más supuestos normativos de admisión prioritaria para los CACI. Por lo que *no podría ser verificada su constitucionalidad*.

- **Constitucionalidad de la fracción I del artículo 27 impugnado.**

Aduce que la fracción I del precepto combatido tiene por objeto apoyar a las jóvenes madres de familia que se encuentren estudiando, facilitando la inscripción de sus hijas e hijos en los CACI, ya que acorde a diversas estadísticas, existe una correlación entre, la deserción escolar de mujeres entre los 12 y 22 años once meses de edad, y la necesidad del cuidado de niñas o niños parte de tales mujeres, cuestión que precisamente, trata de corregir la norma impugnada.

En ese sentido, dicha fracción busca proteger a las adolescentes que son madres y menores de edad, facilitándoles que continúen con su derecho fundamental a la educación.

- **Constitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 27 impugnado.**

Finalmente, señala que el acceso prioritario a los CACI contemplados en el segundo párrafo del artículo 27, fracciones II y III, responde a la necesidad de atender aquellas familias que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, madres solteras y estén o hayan estado en un entorno de violencia intrafamiliar, grupos de atención prioritaria que, de acuerdo con la Constitución Política de la Ciudad de México, se les debe dar una protección especial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

De ahí dichas disposiciones, así como la fracción I del artículo 27 combatida, *son producto de la implementación de una acción afirmativa encaminada a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres*, la cual a corto plazo favorece a las mujeres, ya que éstas son las que sufren históricamente de rezagos, por lo que es infundado lo sostenido por la parte actora, pues lejos de preservar estereotipos de género, dichas medidas normativas están buscando romper las barreras que históricamente han relegado a la mujer en la sociedad impidiéndole desarrollarse en plenitud de igualdad.

Máxime que tales medidas superan un test de escrutinio estricto de igualdad, ya que: **(I)** *cumplen con una finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional, porque buscan proteger a las adolescentes que son madres y menores de edad; **(II)** *resultan idóneas*, ya que tiene por objeto apoyar a las jóvenes madres de familia que se encuentren estudiando, facilitando la inscripción de sus hijas e hijos en los CACI, brindando protección especial a las mujeres, que históricamente han visto vulnerables; y **(III)** el grado de realización del bien jurídico de protección de grupos vulnerables es intensa y el grado de restricción del derecho fundamental a la igualdad entre hombre y mujer es leve.

9. **Informe de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.** Por su parte, dicha autoridad, señaló lo siguiente:

- **Ausencia de un nuevo acto legislativo por lo que hace la fracción I del precepto 27 combatido.** En principio, señala que aun y cuando en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 20 de marzo del 2020, se haya modificado el artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, también lo es que la modificación realizada únicamente fue en el sentido de dar un nuevo orden al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

mismo precepto, pero sin modificar en nada el sentido, por lo tanto, no puede considerarse que esa modificación cause transgresiones a principios y derechos, pues solamente fue una modificación normativa superficial.

- **Constitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 27 impugnado.** Precisado lo anterior, aduce que el acceso prioritario a los CACI contemplados en el segundo párrafo del artículo 27, fracciones II y III, no tienen su origen en la perpetuidad de estereotipos de género, sino por el contrario, parten de una realidad en el país, en la cual *las mujeres en mayor medida, son las encargadas de cuidar a los hijos y aunado a ello, son éstas las que de igual forma sufren en mayor número, la violencia familiar,* por lo tanto, la intención de las reformas tiene que ver más con el principio de progresividad de los derechos humanos, enfocados a la mujer, así como atendiendo a la discriminación positiva o acción afirmativa, con la finalidad de salvaguardar y proteger los derechos de las minorías, en este caso las madres ubicadas en una situación de vulnerabilidad, tales como las que ya se señalaron.

Por lo que respecta a la acción afirmativa o medida legislativa de discriminación positiva, creada a partir de que en nuestro país *las tareas domésticas y el cuidado de los hijos dentro y fuera del matrimonio continúa siendo responsabilidad preponderante de la mujer, situación que provoca un estado de desigualdad material con el hombre,* por lo que la citada medida busca establecer una igualdad de género.

- Por lo tanto, en el caso en particular, si bien existe una diferenciación, ésta tiene su origen no en la de menoscabar los derechos de los padres y los hijos e hijas que se encuentren en dichas circunstancias, sino más bien, en la diferencia de las circunstancias entre éstos y la de las madres, las cuales siempre

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

han tenido menos posibilidades, de acuerdo con su situación respecto al cuidado de los hijos.

De lo anterior, es fácil concluir, que la citada ley en ningún momento pretende excluir a los padres que tengan hijos sobre los cuales ejerzan la patria potestad o la guardia y custodia, pues de dichos artículos no se aprecia esa circunstancia, ni tampoco es su intención, ahora bien el hecho de que se haya establecido que se les dará prioridad a las madres, las cuales se encuentren en los supuestos establecidos en la ley, no significa que se deben excluir a los padres que se encuentren en las mismas condiciones, tan es así que no existe dicho señalamiento, por lo que no se le deberá dar un contexto diverso a la ley.

10. **Cierre de la instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veinte de octubre de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción.
11. **Presentación del primer proyecto.** En sesión pública de ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Alberto Pérez Dayán presentó un proyecto de resolución en el que propuso declarar la invalidez de la norma impugnada. Dicho proyecto fue desechado por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno, por lo que se acordó su retorno.
12. **Retorno.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que se retornara el expediente a la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

I. COMPETENCIA.

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en 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 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se demandó la invalidez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, en las porciones normativas "**De madres**", reformado mediante el Decreto sin número, publicado el veinte de marzo de dos mil veinte, en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa.
14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

II. OPORTUNIDAD.

15. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

16. En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

17. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.
18. En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, **el viernes veinte de marzo de dos mil veinte**, por lo que, en principio, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad iniciaba el **sábado veintiuno de marzo** y concluía el **domingo diecinueve de abril del mismo año**. Sin embargo, derivado de la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-Cov-2 (COVID 19), este Alto Tribunal emitió diversos Acuerdos Generales (3/2020¹, 6/2020²,

¹ En virtud del cual, debido a la enfermedad del Coronavirus COVID-19 (SARS-Cov-2), se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del 18 de marzo al 19 de abril de 2020.

² En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el 20 de abril al 5 de mayo de 2020.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

7/2020³, 10/2020⁴, 12/2020⁵ y 13/2020⁶), en los que ordenó suspender sus actividades del dieciocho de marzo de dos mil veinte al dos de agosto del mismo año.

19. En ese sentido, en tanto la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **tres de agosto de dos mil veinte**, se colige que su interposición resultaría **oportuna**.
20. No resulta impedimento a la conclusión alcanzada que, tanto el órgano Legislativo, como el Ejecutivo demandados aduzcan que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a la fracción I del artículo impugnado, en virtud que, a su juicio, esa fracción normativa no puede ser considerada como un nuevo acto legislativo y, por ende, *la acción promovida en su contra resulta extemporánea*.
21. Se dice lo anterior, toda vez que esta Suprema Corte advierte que, contrario a lo argumentado por las demandadas, **no se actualiza la extemporaneidad aducida** y, para establecer las razones de ello, resulta pertinente contrastar el contenido normativo derogado y vigente del precepto legal impugnado:

Texto derogado	Texto vigente
Artículo 27.- [...]	Artículo 27.- [...]

³ En virtud del cual se prorrogó una vez más la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020.

⁴ En virtud del cual nuevamente se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020.

⁵ En virtud del cual nuevamente se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 1 al 15 de julio de 2020.

⁶ En virtud del cual nuevamente se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 16 de julio al 2 de agosto de 2020.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

<p>Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos de las 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. En estos casos, el Gobierno de la Ciudad de México cubrirá el costo de los servicios de acuerdo a la suficiencia presupuestal disponible y atendiendo a los criterios socioeconómicos que para tales efectos sean expedidos anualmente por la autoridad.</p>	<p>Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:</p> <p>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;</p> <p>II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;</p> <p>III. De madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.</p>
--	---

22. De la comparación que se realiza de ambos preceptos jurídicos, se advierte que si bien, como lo aducen las autoridades demandadas, existe una correspondencia entre lo dispuesto por el texto del derogado párrafo segundo del artículo 27 y lo previsto en la ahora fracción primera del mismo precepto legal, lo cierto es que **no resulta dable examinar “aisladamente” dicha fracción normativa** y, a partir de ello, **pretender desincorporarla del resultado conjunto que deparó la reforma legislativa en comento**, pues debe recordarse que la Comisión accionante **impugna las causales de atención prioritaria conjuntamente, es decir, de manera sistémica y atento al mismo vicio que es compartido por cada una de ellas** -a saber, la exclusión de los padres de tal beneficio legal-.
23. En efecto, pese a que el legislador decidió “reiterar” el supuesto de prioridad de acceso a los CACI -previsto en el derogado precepto 27-, lo cierto es que el reformado artículo 27 **sí sufrió modificación al sentido**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

normativo del precepto impugnado, ya que el legislador no se circunscribió a realizar una mera modificación de palabras o cuestiones propias de la técnica legislativa -como pretenden hacer ver las demandadas-, sino que modificó el contenido y alcance de la figura de prioridad de acceso a los CACI. Consecuentemente, *esa alteración legislativa hace permisible su control e impugnación a través de la presente acción de inconstitucionalidad.*

24. Ilustra lo anterior, la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), intitulada: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO"**⁷.
25. En suma, la determinación del nuevo acto legislativo **debe analizarse a la luz del cambio en el sentido normativo que, en su conjunto, generó la modificación al precepto 27 combatido**, y no, como lo pretenden las demandadas, *analizando solamente alguno de sus enunciados*. De tal suerte que la determinación del nuevo acto legislativo **debe atender a la "suma" de las modificaciones jurídicas que ha sufrido la norma combatida y no así, al análisis sesgado o aislado de alguna de sus partes**: máxime cuando la pretensión de la accionante se proyecta hacia el conjunto de los supuestos jurídicos que regulan una determinada figura o institución legal, en la especie, la figura de acceso prioritario a los CACI.
26. De ahí que, analizando el producto final que deparó la reforma legislativa en análisis, es claro que se ha generado un nuevo entendimiento sobre la manera en que se puede tener acceso a los CACI en forma prioritaria y, por ende, se colman los requisitos necesarios para la actualización de un nuevo acto legislativo.

⁷ Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, Octubre 2016, Tomo I, página 65, registro digital 2012802.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

27. Da sustento a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia P./J. 17/2009, de rubro:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA⁸.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

III. LEGITIMACIÓN.

29. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
30. Suscribe la demanda **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por la Presidenta de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
31. De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹, el Presidente de ese

⁸ Jurisprudencia P./J. 17/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril de 2009, Tomo XXIX, página 1105, registro digital 167590.

⁹ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

[...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida Comisión y para promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), 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.

32. Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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.

33. Por lo que, sí en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, por considerar que vulnera diversos derechos humanos, es claro que **cuenta con la legitimación** necesaria para hacerlo.

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...".

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

34. Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.”**¹⁰

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

36. Salvo el concepto de extemporaneidad ya examinado en el segundo considerando de la presente sentencia, en la especie no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, por lo que se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 7/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Mayo de 2007, Tomo XXV, página 1513, registro digital 172641.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

V. ESTUDIO DE FONDO.

38. El contenido de la norma que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna a través de este medio de control constitucional, es el siguiente:

Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.

Artículo 27.- Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

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. Que se madre, padre y/o tutor, se encuentren en condiciones de pobreza o vulnerabilidad económica;

V. Se atiendan a niñas o niños con algún grado de discapacidad; y,

VI. Se encuentren en los demás casos que determine el Comité de Desarrollo Interinstitucional de Atención y Cuidado de la Infancia.

[...].

39. Para realizar el estudio correspondiente a la constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas, este Alto Tribunal considera necesario reiterar que el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante, se basa en que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México:

I. Vulnera el principio de igualdad, toda vez que prevé un trato diferenciado derivado de la asignación a la mujer del rol de cuidado de las hijas e hijos; siendo que, como consecuencia de tal estereotipo, los hombres que se encuentren en la misma situación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

fáctica que las mujeres *no gozarán del trato preferencial que las normas otorgan a las segundas*; y

II. Vulnera el principio de interés superior del menor,

toda vez que no prioriza el interés superior de la niñez, ya que el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil -CACI- tendría que otorgarse en igualdad de circunstancias para todas las niñas y niños que estén bajo la custodia de uno solo de sus progenitores (padre o madre), independientemente que se encuentren en los supuestos enunciados por la norma, es decir, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

No obstante, el beneficio de prioridad se otorga únicamente a las madres (mujeres), con lo cual el órgano legislativo 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.

40. Como se observa, la accionante hace valer la inconstitucionalidad de la norma, en lo que a su juicio se trata de una distinción basada en estereotipos de género; por tanto, por cuestión de metodología, es primordial que este Tribunal Pleno determine si efectivamente nos encontramos ante un caso que amerite ser juzgado con perspectiva de género.
41. El *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020)*¹¹, dispone como elemento fundamental para juzgar con perspectiva de género, la necesidad de comprender la

¹¹ Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Primera Edición: noviembre de 2020, obra a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, págs. 25 a 27.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

forma en que la diferencia sexual se traduce en desigualdad social, pues, el orden social de género es susceptible de determinar el acceso a los derechos, en la medida que provoca que las leyes, políticas públicas e interpretaciones que se hacen de las mismas, tengan impactos diferenciados en las personas según la posición que ocupan en dicha estructura jerárquica¹².

42. Lo anterior, al contemplar que las relaciones humanas están basadas en el poder, el cual parte de una relación donde una persona posee la capacidad de ejercer dominio sobre otra, por tanto, el ejercicio del poder se refleja en la presencia de relaciones asimétricas o desiguales, y/o situaciones violentas, donde una persona se sitúa en una posición de desventaja frente a la otra.
43. Además, dicho protocolo señala que, por lo que hace a la diferencia binaria entre hombres y mujeres, debe tenerse presente que se origina inequidad a partir de la valoración desigual que se hace de las personas en función del sexo que les fue asignado al nacer, lo cual se vincula con normas sociales y culturales sobre lo que supuestamente le corresponde a cada uno hacer o lo que se espera de ellas o ellos.
44. Bajo esa tesitura, entre las obligaciones de las juzgadoras y los juzgadores para analizar un caso concreto con perspectiva de género, se encuentra el deber de advertir y analizar si existen situaciones de poder, contextos de desigualdad estructural y/o contextos de violencia que deriven en un desequilibrio entre las partes¹³.

¹² Amparo Directo en Revisión 2730/2015, resuelto el 23 de noviembre de 2016 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

¹³ Amparo directo en revisión 2655/2013, resuelto el 6 de noviembre de 2013 por la Primera Sala.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

45. Para ello, es necesario advertir si están involucradas personas que han sido tradicionalmente discriminadas en virtud de “**categorías sospechosas**”, de forma que, de ser el caso, los juzgadores deben identificar si en el caso se presenta un problema aislado o, por el contrario, forma parte de una problemática generalizada y de carácter estructural y, en consecuencia, otorgar una protección reforzada a quienes integran esos grupos sociales.

46. Ahora bien, la metodología para juzgar con perspectiva de género propuesta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de título: "**ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**"¹⁴ conlleva:

- i) Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;
- ii) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
- iii) En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
- iv) De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, página 836, registro digital 2011430.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

- v) Para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y,
- vi) Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

47. Conforme a lo anterior, es claro que en el caso que se nos plantea se pueden advertir situaciones de desventaja y desigualdad por condiciones de género, puesto que la norma impugnada involucra aspectos de preferencia o prioridad para las mujeres “madres” que se encuentren en el supuesto de tres grandes rubros:

- **Educación** - 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.
- **Violencia** – madres víctimas de violencia intrafamiliar.
- **Trabajo** – madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

48. Basta con revisar la desafortunada realidad que existe todavía para las mujeres tanto a nivel internacional y nacional, para comprender que existen situaciones de poder que por cuestiones de género dan cuenta de un desequilibrio social entre hombres y mujeres.

➤ **Internacional**

49. El Informe anual 2019-2020 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres¹⁵ proporciona información acerca del trabajo de la

¹⁵ Localizable en la siguiente liga electrónica - <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/un-women-annual-report-2019-2020-es.pdf?la=es&vs=5252>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

organización para fomentar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género alrededor del mundo.

50. Indica que en dos mil veinte se celebró el 25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. Allí, 189 países se comprometieron con la igualdad de derechos y oportunidades para todas las mujeres y niñas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

51. En ese aniversario se evaluó lo que sucedió (y lo que no sucedió) desde 1995. ONU Mujeres brindó orientación para los exámenes regionales integrales que se realizaron, en ellos se afirma que hay más niñas que asisten a la escuela, pero que la brecha salarial de género se mantiene constante, más países han sancionado leyes contra la violencia hacia las mujeres, pero las violaciones son preocupantemente generalizadas y adoptaron nuevas formas en línea; asimismo, la proporción de parlamentarias se duplicó desde 1995, pero todavía ronda sólo el 25%.
52. Destaca ONU Mujeres la aportación de la industria publicitaria para detener los estereotipos. Con *Unstereotype Alliance*, se reunieron a noventa y seis compañías comprometidas con el uso de nuevas herramientas para desbaratar los estereotipos y sesgos de género, y liberar la creatividad en pos de la igualdad de género. Incluso la alianza con Cannes Lions definió los criterios de selección “*libres de estereotipos*” para los prestigiosos premios a la publicidad, una práctica que ahora se extendió para la entrega de galardones.
53. Por su parte, la confederación internacional OXFAM, en su artículo “*Justicia de género y derechos de las mujeres*”¹⁶, menciona que la mayor parte de las personas que viven en situación de pobreza son mujeres, en comparación con los hombres, tienen un menor acceso a recursos, poder

¹⁶ <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/justicia-de-genero-y-derechos-de-las-mujeres>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

e influencia, y pueden experimentar una mayor desigualdad debido a su clase, etnia o edad, así como por creencias religiosas.

54. Además, indica que el salario de las mujeres es un 24% inferior al de los hombres; casi dos terceras partes de los setecientos ochenta y un millones de personas adultas analfabetas son mujeres, porcentaje que ha variado poco en las últimas dos décadas.
55. Finalmente, señala que ciento cincuenta y tres países tienen leyes que discriminan económicamente a las mujeres, en dieciocho de éstos, los maridos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen.

➤ **Nacional**

56. El Instituto Nacional de las Mujeres señala que no puede desconocerse que se han registrado grandes avances en la materia para configurar un mundo en el que la equidad de género esté más allá de la retórica y donde se destierren las prácticas y tradiciones sociales que afectan a las mujeres. Sostiene que los avances son evidentes con la creciente participación de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural de nuestro país; la presencia en el mercado de trabajo en las últimas décadas deja atrás las viejas ideas sobre el papel tradicional de la mujer en la sociedad.¹⁷
57. Sin embargo, no puede negarse que estamos muy lejos como sociedad de alcanzar una verdadera igualdad de género. La inequidad, la falta de oportunidades, la violencia, la ignorancia, la pobreza y las muertes evitables, entre otras cuestiones relevantes, siguen afectando a las mujeres mexicanas.
58. La UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)¹⁸ señala que la desigualdad de género prevalece, puesto que las mujeres siguen

¹⁷ <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>

¹⁸ <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/onu-m%C3%A9xico-llama-escuchar-las-vozes-de-las-mujeres-que-claman-igualdad-y>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

trabajando más y ganando menos, tienen menos opciones de desarrollo y sufren múltiples formas de violencia en el hogar y en los espacios públicos. La desigualdad que enfrentan genera que estos niveles de violencia se incrementen de manera alarmante.

59. Asimismo, indica que la ONU reconoce que en México desde la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing hace 25 años ha habido logros en el avance hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, pero ni este ni ningún otro país pueden presumir haberla alcanzado.
60. Por eso la ONU en México llama a hacer un balance de los progresos y reducir las desigualdades persistentes con acciones audaces y decisivas, poniendo atención urgente a la creciente violencia contra niñas, jóvenes y mujeres.
61. El feminicidio es la manifestación más extrema de la violencia que viven las mujeres y las niñas. En América Latina y el Caribe se ubican 14 de los 25 países con mayor incidencia de feminicidios en el mundo. En México, 3,825 mujeres fueron víctimas de homicidio en 2019, lo que significa que 10 mujeres son asesinadas cada día.
62. En el informe de seguimiento al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) sobre la situación particular del Estado Mexicano 2019-2020¹⁹, se observa que la igualdad de género sigue siendo una asignatura pendiente que lastima no sólo el tejido social sino también la dignidad de las mujeres que además, numéricamente, constituyen más de la mitad del país.
63. En particular señala que en dos mil diecinueve los delitos de feminicidio incrementaron, dado que las fiscalías estatales reportaron 934 carpetas

¹⁹Consultable en la siguiente liga <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3146/2020/es/>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

de investigación por feminicidio, lo que representa un 4.8% más que en 2018.

64. En el contexto de la pandemia por COVID-19, los feminicidios también aumentaron, de enero a junio de 2020 las fiscalías estatales reportaron 476 carpetas de investigación por el delito de feminicidio, 1.9% más que en los primeros seis meses de 2019.
65. Una vez descrito el desafortunado contexto que viven las mujeres en el mundo y en nuestro país, permite determinar que el caso de constitucionalidad planteado por la promovente, al tratarse de una norma que establece supuestos de prioridad para el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil en la Ciudad de México, basados en situaciones particulares que pueden impactar en las mujeres -a saber, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales- **requiere ser juzgado con perspectiva de género.**
66. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera importante explicar que, ante estas situaciones de desventaja, una labor importante del Estado es la implementación de medidas orientadas a favorecer y posicionar a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de género, socio culturales o económicas que los afectan, dichas medidas son también conocidas como **acciones afirmativas.**

➤ **Acciones afirmativas**

67. Las acciones afirmativas pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades y son necesarias para vencer las resistencias

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se observan en el camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera²⁰.

68. La acción positiva -señala Marisa Iglesias Villa²¹- es el principal instrumento al que pueden recurrir las instituciones públicas para revertir las consecuencias de la desigualdad estructural dentro de una sociedad, lo que ha llevado a que se incorporen en la agenda política de la mayoría de las democracias modernas y si bien existen ciertas reticencias a su implementación, así como avances y retrocesos en algunos países o regiones, se advierte un mayor consenso por lo que respecta a la acción positiva en el ámbito de la participación política.

69. Con relación a estas medidas especiales, el Poder Legislativo ha emitido ordenamientos que tienden a crear trato igualitario, como son la **Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres; y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, que sustancialmente señalan que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida. Además, establecen que no se considerarán discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos.
70. Asimismo, prevén que no será juzgada como discriminatoria la distribución basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.
71. Este Tribunal Constitucional reconoce las medidas temporales especiales, cuyo fundamento radica en el principio de igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, el que impone a las distintas autoridades del

²⁰ Fernández Poncela, Anna María. Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, No. 169, abril 1997.

²¹ Derechos de las Mujeres en el Derecho Internacional. Juan A. Cruz Parero y Rodolfo Vázquez. Coordinadores. SCJN y Editorial Fontamara. P.175

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población, medidas que pueden ser de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole, que tengan como finalidad evitar una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. Y si bien, **pueden dar lugar a un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, el mismo habrá de justificarse sobre la base de ser el medio para alcanzar una igualdad de hecho y habrá de ser proporcional**²².

72. Al respecto el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala que las acciones afirmativas son “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer [...] estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.”
73. Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación dispone (artículo 15 séptimus) que:

Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

74. En efecto, el artículo 5 del citado ordenamiento jurídico señala que no serán consideradas discriminatorias las acciones afirmativas que tengan

²² Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.) de rubro: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO” y 1a./J. 55/2006 de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”, y la diversa 2a./J. 42/2010: “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos y establece que tampoco será juzgada como discriminatoria aquella distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos, cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.

75. Por tanto, cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales (como lo dispone el artículo 15 bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación).

¿La norma impugnada constituye una acción afirmativa?

76. Bajo tales razonamientos, para analizar si la norma impugnada por la Comisión accionante implementa la operatividad de una acción afirmativa, es necesario definir cuál es el origen y propósito de este tipo de medidas. Para ello, es necesario distinguir y definir los conceptos de igualdad formal e igualdad sustantiva.

▪ Igualdad formal.

77. El artículo 1º de la Constitución Federal, establece:

Artículo 1. 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

78. En el primer párrafo transcrito se encuentra contenido el principio de igualdad, que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.
79. Por su parte, el último párrafo prevé el principio de no discriminación, que proscribe cualquier distinción motivada por razón de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
80. Si bien los principios de igualdad y no discriminación se encuentran estrechamente relacionados, se trata de conceptos autónomos en el sentido de que no todo tratamiento desigual es discriminatorio. Ello implica que no todas las personas deben ser tratadas igual, pues lo que se requiere es que sean tratadas sin discriminación alguna.
81. El concepto discriminación se ha entendido como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

cualquier otra condición social y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas²³.

82. Así, el término discriminación denota la prohibición de diferenciaciones arbitrarias y se basa en la idea de que la ley debe aplicarse de forma similar a todos los individuos con independencia de sus características. Noción que se ha traducido como igualdad ante la ley.
83. El análisis que exige esta noción de igualdad es el que corresponde a una racionalidad entre medios y fines de la norma: pues las únicas distinciones aceptables son aquellas que se basan en criterios estrictamente funcionales, para alcanzar un fin legítimo.
84. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el Amparo en Revisión 405/2019²⁴, fue enfática en señalar que los principios de igualdad y no discriminación implican que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica, es decir, que sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicha garantía se refiere a la igualdad jurídica, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato al ubicarse en similar situación de hecho, mandato que debe acatarse por todas las autoridades del país.
85. La igualdad y la no discriminación hasta aquí expuesta se encuentran relacionadas directamente con la situación jurídica de los destinatarios de

²³ CDH, *Observación General N° 18*, No discriminación, U.N. Dovs. HRI/GEN/1/Rev.7, 37^o período de sesiones, 1989 nota 10, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404>, párrafo 10. Consultado el 24 de septiembre de 2019.

²⁴ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 405/2019, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, el 23 de octubre de 2019, párrafos 40 y 41.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

la norma, y no así con otras situaciones, económicas, materiales o de otra especie.

86. El principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa.
87. Asimismo, del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al legislador. Por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan.
88. Por su parte, la no discriminación se enfoca a expulsar del sistema jurídico toda distinción de trato motivada, en específico, por las características propias de la persona que atenten contra su dignidad humana –género, edad, condición social, religión, discapacidad–, y que tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.
89. Así, la finalidad del principio de igualdad en la ley radica en situar a los gobernados en posiciones tales que puedan acceder a los bienes y derechos protegidos constitucionalmente, lo que significa que el beneficio que uno obtenga lo deberá poder obtener cualquier otro en igualdad de circunstancias.
90. Aunado a lo anterior, la igualdad implica que se debe tratar del mismo modo a quienes se encuentren en situaciones similares y de manera diferente a los sujetos que se ubiquen en una situación diversa. Esto conlleva la facultad del legislador para crear categorías o clasificaciones, sustentadas en bases objetivas, que legitimen un tratamiento distinto entre una y otra categoría, que pueden responder a finalidades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

económicas o sociales; pero nunca en supuestos donde la distinción devenga irrazonable o desproporcional.

91. En conclusión, el principio de igualdad contiene rasgos esenciales, que a continuación se resumen:

- No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción a la garantía de igualdad, ésta sólo la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.
- Dicha justificación debe fundarse en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con los criterios o juicios de valor generalmente aceptados que podrán ser apreciados en la exposición de motivos o advertirse de la misma norma.
- Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente válida, no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal disposición sean adecuadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, sean proporcionales.

92. Los parámetros antes desarrollados permiten construir la noción del concepto de derecho humano a la **igualdad formal** a partir de **dos principios**²⁵: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley.

93. La **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 la misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en

²⁵ La Primera Sala de Este Alto Tribunal, los definió al resolver el amparo directo en revisión 1464/2013, fallado el 13 de noviembre de 2013 por unanimidad de cinco votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de precedentes, momento en el que deberán de ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

94. La **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. La mayoría de la jurisprudencia de esta Corte se ha circunscrito a esta faceta del derecho humano a la igualdad.
95. Esta acepción de igualdad formal se define como una “prohibición de trato discriminatorio”, que refiere que los derechos humanos son comunes a todas las personas, hombres y mujeres. Implica que la ley no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares y que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes. Además, se basa en la idea de que la ley debe evitar la arbitrariedad, por lo que cuando realiza distinciones entre personas, éstas deben ser “objetivas y razonables”²⁶.
96. De esta manera, la noción de igualdad formal exige que cuando la ley realiza cualquier distinción con base en una categoría sospechosa (como la raza, el sexo, las ideas políticas o religiosas, etc.), **debe sujetarse a un test estricto de proporcionalidad** que determine si la diferenciación está justificada.

- **Igualdad sustantiva**

97. Lo anteriormente descrito pone de manifiesto que el concepto de igualdad formal o igualdad ante la ley se traduce en una “*prohibición de trato arbitrario*” y en la “*igual protección de la ley*”.

²⁶ González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”. *Revista IIDH*, Costa Rica, núm. 47, 2008, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>, páginas 3 y 4. Consultado el 18 de Septiembre de 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

98. Sin embargo, no es posible considerar que el derecho a la igualdad y no discriminación se agota con el concepto de igualdad formal (igualdad en la ley y frente a la ley), pues en muchas ocasiones, dicho principio es insuficiente para hacer frente a los casos de leyes en apariencia neutrales que tienen un impacto desproporcionado en determinados grupos²⁷.
99. La Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 1464/2013²⁸, precisó que el principio de igualdad reconocido en la Constitución Federal no se agota en la denominada igualdad formal o de derecho, pues si bien podría estimarse que el artículo 1º de la Constitución Federal sólo establece un mandato de prohibición de discriminación legislativa, lo cierto es que su operatividad constitucional no se limita a verificar la existencia arbitraria de diferenciaciones en la norma, pues el objetivo último es proteger a grupos socialmente vulnerables, para lo cual es necesario advertir desigualdades de hecho y no meramente de derecho.
100. La Constitución Federal no es ciega a la constatación de las desigualdades de ciertos grupos sociales y sus integrantes. El contenido de la mayoría de estos derechos busca la satisfacción de necesidades colectivas, como la salud, vivienda, agua, medio ambiente o cultura, lo cual implica una identificación de las circunstancias o desigualdades de hecho para poder respetar, proteger y cumplimentar estos derechos sociales y culturales. Lo anterior, con el objetivo de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y con ello alcanzar un grado equitativo en el goce de los derechos acorde con la dignidad inherente de todos los seres humanos.

²⁷ *Ibídem*, página 11.

²⁸ Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 1464/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el 13 de noviembre de 2013, párrafo 60.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

101. De esta forma, la igualdad sustantiva o de hecho se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos o culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
102. Se trata de una modalidad del principio de igualdad que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo o legislativo que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada, la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante.
103. En la doctrina, la igualdad sustantiva se ha definido como la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho e incluso, precisamente por el hecho de que los y las titulares son diferentes entre sí²⁹.
104. Esta noción de igualdad tiene origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos y que es deber del Estado evitar que esta situación sea profundizada, así como revertir los efectos de esa marginación histórica.

²⁹ Luigi, Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trota, Madrid, España, 1999. Citado por Torres, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". *Revista IIDH*, Costa Rica, núm.47, 2008, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf>, página 9. Consultado el 12 de Septiembre de 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

105. Los grupos excluidos se caracterizan por encontrarse en una situación de subordinación prolongada, no se trata de una falta de “razonabilidad” en la formulación o aplicación de las leyes, sino que un diseño del sistema social coloca a estos grupos en una condición desventajosa³⁰.

106. Se trata de una noción que parte del hecho de que en la sociedad, no todos los individuos se encuentran en una misma posición, por lo que el otorgar un mismo trato a personas que se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementará las desigualdades existentes³¹.

107. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido esta concepción de igualdad en su informe sobre *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, en el que señaló:

El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho³².

108. Esto implica que aquellos casos en que el principio de igualdad formal sea insuficiente para garantizar la no discriminación de los grupos sociales desfavorecidos, el Estado deberá proteger y promover la igualdad sustantiva a través de la implementación de diversas medidas de carácter especial.

³⁰ González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, *op. cit.*, página 6.

³¹ *Ibidem*, páginas 6 y 7.

³² CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Doc. 68, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007, <https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/cap1.htm#B>, párr. 99. Consultado el 25 de septiembre de 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

109. De esta manera, la noción de igualdad sustantiva demanda del Estado un rol activo para generar equilibrios sociales que se traducen en la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación. Se proyecta sobre el deber estatal de proteger a grupos sociales discriminados frente a ciertas prácticas y patrones de violencia y discriminación, derivadas de relaciones asimétricas de poder en la sociedad que suelen contribuir y reforzar las desigualdades en el ámbito social, cultural y político³³.
110. La concepción de igualdad sustantiva demanda que el Estado no sólo se abstenga de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos, pues también debe revisar que aquellas normas que en apariencia son neutrales, no tengan un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión y además, **adoptar medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales.**
111. Bajo el contexto jurídico social precisado, se advierte que la noción de igualdad se relaciona estrechamente con las llamadas acciones afirmativas, por tanto, este Tribunal Pleno procede a analizar si el contenido de la norma impugnada por la Comisión accionante encuadra en estas medidas positivas cuya naturaleza es generar un trato diferenciado cuando se demuestra que existen circunstancias que afectan a un grupo desventajado.
112. Para ello, en principio, deben atenderse la estructura social que impacta a las mujeres en México.
113. En un primer acercamiento a esta triste realidad, debe mencionarse que el sistema patriarcal es un orden social basado en la división sexual y en

³³ Abramovich, Víctor, “Responsabilidad estatal por violencia de género: COMENTARIOS SOBRE EL CASO “Campo Algodonero” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, núm. 6, 2010, <http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/27.pdf>. Consultado el 17 de septiembre de 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

un conjunto de acciones y relaciones estructuradas de acuerdo con el poder. En este sistema, el grupo de las mujeres se encuentra subordinado al de los hombres, en tanto son percibidas como desiguales e incluso inferiores.

Esta división tiene como consecuencia la asignación de actividades y relaciones específicas, dependiendo del lugar que se ocupa dentro de la estructura jerárquica³⁴.

114. Una característica del sistema patriarcal es que se encuentra presente en todos los aspectos de la vida diaria, tanto en el ámbito público como el privado. La forma en que ha logrado permear cada uno de los espacios de la actividad humana, ha sido mediante prácticas sociales que replican una y otra vez la dinámica de dominación-subordinación, con lo cual se alimenta su legitimidad y se normalizan sus efectos.
115. En este proceso participa la sociedad en su conjunto; pues que ésta es la encargada de nutrir constantemente el sistema a través de su actuar, a efecto de perpetuarlo a lo largo del tiempo. La práctica continuada de esas conductas explica por qué la subordinación de las mujeres perdura aun cuando el marco jurídico establece la igualdad ante la ley de hombres y mujeres³⁵.
116. Esto ayuda a entender por qué la igualdad formal resulta insuficiente para asegurar un marco de equidad entre unos y otras, pues, como es evidente, a pesar de que las normas son explícitas en ese sentido, en los hechos persiste la desigualdad entre grupos sociales, desde un punto de vista estructural.
117. Ahora bien, este sistema patriarcal ha generado que la sociedad establezca roles de género producto de la cultura, por ejemplo, al hombre se le otorga el rol de proveedor dentro de una familia, mientras que a una

³⁴Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Primera Edición: noviembre de 2020, obra a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 28

³⁵ Ídem.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

mujer el de realizar labores del hogar y cuidado de los demás; los cuales no están relacionados con cuestiones biológicos, sino sociales³⁶.

118. La asignación de los roles de género se efectúa con base en preconcepciones sobre las mujeres y los hombres, considerando, entre otros elementos, su relevancia y papel en la sociedad.

119. Así, al ser atribuidos de esa manera, los roles de género pueden tener impactos perjudiciales en las personas, su desarrollo y relaciones con el resto de la comunidad. Estas funciones y deberes previamente designados por la sociedad afectan a ambos grupos, pero el impacto suele ser mayor para las mujeres, lo que perpetúa la desigualdad.

120. Por esta razón, el término *brecha de género* se refiere a cualquier disparidad entre la condición o posición de los hombres y las mujeres y la sociedad. Suele usarse para referirse a la diferencia entre los ingresos del hombres y mujeres, por ejemplo, brecha salarial de género; sin embargo, pueden existir en muchos ámbitos, tal como los cuatro pilares que el Foro Económico Mundial utiliza para calcular su índice de brecha de género: participación económica y oportunidad; acceso a educación; salud y esperanza de vida; así como el empoderamiento político³⁷.

121. En esa misma línea, es necesario retomar que la norma impugnada involucra aspectos de preferencia o prioridad para las mujeres “madres” que se encuentren en el supuesto de tres grandes rubros:

- **Educación** - 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.
- **Violencia** – madres víctimas de violencia intrafamiliar.

³⁶ Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 33.

³⁷ *ABC de la Perspectiva de Género*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2019. visible en <https://mexicosocial.org/wp-content/uploads/2019/03/perspectiva-g%C3%A9nero-CNDH.pdf>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

- **Trabajo** – madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

122. Respecto a estos rubros, es de suma importancia tener presente las circunstancias y contexto que rodean a las mujeres en nuestro país y en la Ciudad de México, ya que es ahí donde tiene impacto la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil que se impugnó.

❖ Educación.

123. El informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) “**Mujeres y hombres en México 2019**”³⁸ señala que la tasa de alfabetización de la población joven (15 a 24 años de edad), ha mostrado un constante incremento durante el periodo de dos mil a dos mil dieciocho (2000 al 2018), muestra que la tasa de alfabetización de las mujeres pasa de 96.5% a 99.2%, lo cual destaca que hoy en día son más mujeres las que acceden al sistema educativo de nuestro país.
124. Sin embargo, el embarazo adolescente es una de las razones por las que nueve de cada diez adolescentes han abandonado la escuela; lo cual afecta su proyecto de vida y la oportunidad de desarrollarse.³⁹
125. Asimismo, el INEGI⁴⁰ señala que las mujeres solteras con al menos un hijo nacido vivo, en general, presentan mayor vulnerabilidad que el resto de las mujeres, en tanto que cuentan con menos redes de apoyo, y la desventaja puede incrementarse en las que ejercen la maternidad a edades tempranas. Además de los riesgos de salud, el embarazo en la

³⁸ https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189990.pdf

³⁹ <http://www.unicef.org.mx/SITAN/12-a-17/#embarazo-adolescente>

⁴⁰ A través del comunicado de prensa num. 201/18 “*Estadísticas a propósito del día de las madres*”, visible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018_nal.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

adolescencia puede tener repercusiones sociales y económicas negativas para estas madres y sus familias.

126. De igual forma, el *Population Census Bureau (2000)* del propio INEGI ha documentado que madres adolescentes solteras con frecuencia se ven obligadas a dejar la escuela, con la consecuente desventaja que, al tener una escasa o nula educación formal, se reducen las oportunidades en materia de educación y empleo, lo que limita gradualmente sus oportunidades de desarrollo.
127. Establece que en dos mil catorce, del total de mujeres solteras con al menos un hijo nacido vivo, aproximadamente la mitad (44.3%) cuentan con estudios completos de primaria o tienen al menos un grado aprobado en secundaria o terminada la misma, 8.7% no tienen instrucción o no concluyó la educación primaria, y solo una quinta parte (21.3%) cuenta con nivel superior.
128. De acuerdo con INEGI⁴¹, en el ámbito educativo advirtió que el embarazo adolescente representa un elemento que incentiva la deserción escolar, pues sus datos estadísticos señalan que más del 90% de las mujeres entre los 12 y 19 años que han tenido un hijo o hija no asisten a la escuela, comparado con el 24% en el mismo rango de edad que no los ha tenido.
129. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴², señala que las personas con educación superior ganan en promedio el doble que aquellas con educación secundaria y tienen 10% más probabilidades de ser empleadas, mientras que aquellas con un nivel

⁴¹ Datos obtenidos de la consulta temática, población de 12 años y más, ubicada en la <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/PF12TFES.asp?s=est&c=17163>

⁴² Educación Superior en México, *Resultados y Relevancia para el Mercado Laboral*, OCDE 2018, visible en https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/educacion_superior_en_mexico.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

menor a la educación media superior ganan en promedio 22% menos que las que concluyeron ese nivel.

130. Menciona la OCDE que si bien las mujeres representan el 53.1% de los egresados con un primer título de educación superior, más de una de cada cinco no participan en el mercado laboral. Su tasa de inactividad es tres veces mayor que la de los egresados varones (21.3% frente a 6.9%) y su tasa de ocupación es inferior (74.2% frente a 87.9%). Lo cual puede atribuirse en parte a cuestiones culturales, pero también a prácticas empresariales discriminatorias contra la mujer, y especialmente contra aquellas con hijos de corta edad.

131. El embarazo en adolescentes constituye un problema social y económico importante para México, pues involucra costos de oportunidad para el desarrollo social y el crecimiento económico del país. Las mujeres que lo viven y que a su vez asumen una maternidad temprana, por lo general, interrumpen su educación y difícilmente la retoman, lo cual dificulta su inserción en el mercado laboral para conseguir un trabajo estable y decente y las mantiene en situaciones económicas precarias⁴³.

132. El Instituto de las Mujeres en el Distrito Federal, señala que de acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el índice de deserción femenina fue de 18.7 por cada 100 alumnas. Por ende, precisa que para lograr la igualdad entre niñas, niños y adolescentes de ambos sexos con respecto a la asistencia escolar, es preciso impulsar medidas que garanticen su acceso y permanencia en la escuela⁴⁴.

⁴³ *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes*. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescente en países de América latina y el Caribe. Milena 1.0. Consultable en https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/milena_mexico_2020.pdf

⁴⁴ https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estudios_Diagnosticos/reportesi_tuacionninyadoloscentescdmx.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

133. En el ámbito educativo se advierte que el embarazo adolescente representa un elemento que incentiva la deserción escolar. En el caso concreto de la Ciudad de México, datos del **“Estudio del embarazo en adolescentes en el Distrito Federal, desde un enfoque de género, 2005 a 2014”⁴⁵** nos otorgan diversos indicadores de referencia:

- En el 2014 la Ciudad de México se encontraba por debajo de la media nacional en cuanto a embarazos adolescentes al tener una tasa del 16.4% respecto del total de embarazos registrados en la entidad federativa en contraste con el 19.4% del resto del país; sin embargo, el 98.6% de los embarazos adolescentes de la Ciudad de México se concentraron en el grupo que va de los 15 a los 19 años.

❖ Violencia.

134. Los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (*ENDIREH*) indican que 66 de cada 100 mujeres de 15 años o más de edad que viven en el país han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida. El 43.9% de ellas han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación mientras que 53.1% ha sufrido al menos un incidente de violencia por parte de otros agresores distintos a la pareja a lo largo de la vida⁴⁶.

135. Además, con datos arrojados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2019), se desprende que durante 2018, en el 33.9% de los hogares en México hubo al menos una víctima del delito.

136. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (*INEGI*) revela que las mujeres separadas, divorciadas o viudas son las que tienen el porcentaje

⁴⁵<http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/gral/Informe%20Estudio%20de%20Embarazo%20de%20Adolescente.pdf>

⁴⁶

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/Violencia2020_Nal.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

más alto que indica que dejaron de trabajar o de hacer sus quehaceres a causa de la violencia por parte de su ex-esposo o ex-pareja (6.6%), seguido de las mujeres solteras (4.0%) y por último las mujeres casadas o unidas (3.8%)⁴⁷.

137. De igual forma revela que por grupo de edad, las mujeres entre 20 y 49 años reportan los porcentajes más altos sobre ausencia de trabajo al menos un día a causa de la violencia (5.2%); seguido del grupo de mujeres entre 50 y 59 años (4.0%) y en menor proporción las mujeres de 60 años y más (3.0%).
138. De acuerdo con el Portal de Datos Abiertos de la Agencia de Innovación de la Ciudad de México, en dos mil diecinueve, el 76.12% de las víctimas del delito de violencia familiar eran mujeres. La Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México (SEMUJERES)⁴⁸ reporta que durante la contingencia sanitaria por el virus SARS-Cov-2, el 66% de las llamadas por agresiones y violencia física, fueron de mujeres.
139. Asimismo, SEMUJERES reporta que implementó que el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (DAVM), como medida para implementar acciones de emergencia que permitan garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la ciudad.
140. Finalmente, por condición de hijos e hijas nacidas vivas, las mujeres que han tenido al menos un hijo o hija nacida viva son las que presentan el mayor porcentaje indicativo que dejaron de trabajar o de hacer sus quehaceres a causa de la violencia (4.7%) y el 3.9% de mujeres que no

⁴⁷ https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf

⁴⁸ <https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

tienen hijos e hijas nacidas vivas reportaron que dejaron de trabajar o de hacer sus quehaceres al menos un día a causa de la violencia.

❖ Trabajo

141. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020) señala que si bien cada día hay más mujeres en el mercado laboral, todavía se observan desigualdades por regiones en sus derechos laborales en comparación con los hombres⁴⁹.
142. La Organización de las Naciones Unidas -ONU Mujeres- señala que las mujeres también deben contribuir a la toma de decisiones en otros ámbitos; sin embargo, **“a menudo su participación no se da en un plano de igualdad y se ve obstaculizada por las normas y las expectativas de género, limitan sus oportunidades de ostentar cargos de liderazgo”** (ONU Mujeres, 2018)⁵⁰.
143. Conforme a los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, en 2018, 78 de cada 100 hombres y 44 de cada 100 mujeres participaron en actividades económicas, además, las estadísticas reflejan que la tasa de participación económica de mujeres de más de 15 años fue de 41.66%, frente a 74.23% en el caso de los hombres⁵¹.
144. En este sentido, la tasa de participación de mujeres y hombres en el trabajo doméstico no remunerado fue de 96.1% y 65.4%, respectivamente.
145. Esos datos indican que, a pesar del incremento durante las últimas décadas de la participación femenina en el trabajo remunerado, sigue

49

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020_Nal.pdf - Comunicado de prensa núm.. 127/20 INEGI. *Estadística a propósito del día internacional de la Mujer Datos Nacionales.*

⁵⁰ Ídem.

⁵¹

http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?IDTema=6&pag=1

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

siendo muy por debajo de la participación masculina debido a muchos factores como la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración, movilidad y ascenso; las condiciones de trabajo inflexibles; la insuficiencia de servicios tales como los de guardería, así como la distribución inadecuada de las tareas familiares en el hogar, entre otros factores.

146. **Una vez explicado el desafortunado escenario** que lamentablemente todavía viven las mujeres, no queda duda que la norma impugnada, al establecer prioridad de acceso a los Centros de Atención y Cuidado Infantil en la Ciudad de México, a aquellas madres (mujeres) que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales, **constituye esencialmente una acción afirmativa en beneficio de las mujeres**, como herramienta temporal para disuadir la desventaja social que ya quedó evidenciada.

147. Refuerza esa decisión, el hecho que al emitir el dictamen que presentó la Comisión de atención al Desarrollo de la Niñez, por el que se aprobó con modificaciones la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 27 mencionado, dispuso que “con la propuesta de adición realizada por las legisladoras se estaría implementando un elemento dentro de la normativa vigente que se traduciría en una política pública que ayudaría a atacar el problema de la deserción escolar en mujeres por causas de embarazo adolescente...”

148. Aunado a que el Poder Legislativo de la Ciudad de México al rendir su informe en esta acción de inconstitucionalidad, hizo hincapié en que:

El establecimiento de los tres supuestos normativos que contemplan la palabra “madres” de acceso prioritario a los CACI contemplados en el segundo párrafo del artículo 27, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, son

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

producto de la implementación de una acción afirmativa encaminada a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la cual a corto plazo favorece a las mujeres. La cual encuentra su fundamento en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer...

I. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

I.I. Test para analizar la constitucionalidad de la norma impugnada.

149. Respecto al estándar o tipo de escrutinio conforme a la cual debe analizarse esta norma, debe tenerse presente la connotación de acción afirmativa o medida positiva para lograr la igualdad sustantiva de la mujer que prevé la norma impugnada, pues resulta relevante para efectos de establecer la “*intensidad*” del escrutinio que debe ser aplicado en el presente caso.
150. Al respecto, este Alto Tribunal, al resolver, al resolver el Amparo Directo en Revisión 466/2011⁵² determinó que tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquéllas que descansen en algunos de los criterios enumerados en el actual párrafo quinto del artículo 1º constitucional y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, que implique un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad.
151. Lo cual es coincidente con el criterio de la Segunda Sala donde ha establecido reiteradamente que la prohibición de discriminar por los motivos que expresamente enumera el artículo 1º constitucional, debe recibir un escrutinio estricto, a menos que ésta constituya una acción

⁵² Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 466/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 23 de febrero de 2015, fojas 69 y 70.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

afirmativa tendente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos, como se advierte de la tesis de rubro: **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD”**⁵³

152. En ese sentido, cabe destacar que en diversos precedentes este Alto Tribunal⁵⁴ ha advertido que en casos en que el legislador incluye a grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, ya sea ampliando o igualando sus derechos (y no se trata de un caso de restricción de éstos), se está ante una distinción relevante cuyo análisis debe hacerse bajo el principio de razonabilidad.

153. Este análisis de razonabilidad consistirá en la verificación de la norma bajo las siguientes interrogantes esenciales:

- i) Si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, es decir, si la finalidad de la medida es legítima y;
- ii) Si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo trato, en otras palabras, si existe relación entre el medio y objetivo elegido por el legislador.

154. Para estos efectos este Tribunal Constitucional considera necesario recordar el contenido de las disposiciones normativas impugnadas:

Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.

Artículo 27.- Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad o

⁵³ Tesis 2a. LXXXV/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 439, registro digital 169490.

⁵⁴ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010 y la diversa acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

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**

[...]

155. La **fracción I del artículo 27** establece que tendrán prioridad para la admisión en los centros de atención las hijas e hijos de madres de entre doce y veintidós años, once 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.
156. De acuerdo con la metodología referida, la finalidad que persigue dicha medida es legítima y consiste en cerrar la brecha educativa de las mujeres, mitigando una causa de deserción escolar, pues quedó evidenciado en párrafos anteriores, que el impacto de tener una hija o hijo cuando se esté en edad escolar afecta desproporcionadamente a las mujeres, niñas y adolescentes, quienes se ven orilladas a abandonar sus estudios en mucho mayor medida que los hombres.
157. En tal sentido, esa circunstancia guarda estrecha relación con la finalidad señalada, toda vez que el embarazo en adolescentes constituye un problema social y económico importante para México, pues involucra costos de oportunidad para el desarrollo social y el crecimiento económico del país. Las mujeres que lo viven y que a su vez asumen una maternidad temprana, por lo general, interrumpen su educación y difícilmente la retoman, lo cual dificulta su inserción en el mercado laboral para conseguir un trabajo estable y decente y las mantiene en situaciones económicas precaria.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

158. Por lo que hace a la **fracción II**, en ella se establece una prioridad para la admisión en los centros de atención y cuidado infantil a hijas e hijos de madres víctimas de violencia intrafamiliar. La finalidad que con ello se persigue es legítima ya que consiste en brindar apoyo a un sector de la población desproporcionadamente afectado por la violencia de esta naturaleza.
159. Según las estadísticas citadas, 66 de cada 100 mujeres de 15 años o más de edad que viven en el país han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida, el 43.9% de ellas han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación. En particular, dentro la Ciudad de México, el 76.12% de las víctimas del delito de violencia familiar eran mujeres.
160. En este sentido, el establecimiento de medidas de este tipo constituye una obligación internacional del Estado Mexicano, en el sentido de establecer medidas que permitan a las mujeres romper los ciclos de violencia; por ende, la medida guarda una conexión racional con el objeto señalado, en virtud de que permite a las mujeres víctimas de violencia familiar estudiar o trabajar mientras alguien vela por sus hijas e hijos.
161. Finalmente, la **fracción III** establece la preferencia de admisión a los CACI, a los hijos e hijas de madres solteras que requieran la atención de su hija o hijo por motivos laborales. De natural lógica se advierte la finalidad legítima que persigue este precepto, ampliar las oportunidades laborales de las madres solteras que trabajan, pues conforme a los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, 78 de cada 100 hombres y 44 de cada 100 mujeres participan en actividades económicas, además, las estadísticas reflejan que la tasa de participación económica de mujeres de más de 15 años fue de 41.66%, frente a 74.23% en el caso de los hombres.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

162. Es evidente la disparidad que existe entre hombre y mujeres en el campo laboral, por eso la porción normativa encuentra una relación con el fin perseguido, ya que busca mitigar los obstáculos que impiden a las madres solteras incorporarse plenamente al mercado laboral debido a las cargas desproporcionadas que enfrentan en cuanto al cuidado de sus hijos e hijas, las dificultades en el acceso al servicio de cuidado y educación.
163. En consecuencia, los criterios de preferencia que establece la norma impugnada encuentran razonabilidad pues atienden a realidades tangibles que impactan desproporcionalmente a las mujeres en nuestro país y, de manera particular, en la Ciudad de México, lugar donde tiene injerencia la norma que aquí se analizó.
164. Por tanto, conforme al análisis y razonamientos vertidos, este Tribunal Constitucional determina que lo procedente es **reconocer la validez** de la norma impugnada.

II. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

165. Recordemos que la comisión accionante aduce que la disposición combatida no prioriza el interés superior de la niñez, ya que el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil tendría que otorgarse 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 enunciados por la norma.
166. Al respecto, este Tribunal Pleno reconoce que, a nivel constitucional, el interés por proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes fue reconocido mediante reforma de siete de abril del año dos mil, al incorporarse al artículo 4o., párrafo sexto, una disposición que reconocía derechos específicos de niños y niñas, en los siguientes términos: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

167. Cabe señalar que, con motivo de esa reforma, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el interés superior de la infancia como un principio implícito de rango constitucional y como un punto de convergencia con el *corpus iuris* internacional de protección de la niñez⁵⁵.

168. Además, mediante la reforma de doce de octubre de dos mil once se amplió el marco constitucional de protección de niñas y niños, pues se reformó el artículo 4o., párrafo noveno (antes sexto), de la Constitución General de la República para establecer que:

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.

169. Bajo ese contenido constitucional vigente, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2015 en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno consideró que:

- El interés superior de la niñez es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del menor. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

⁵⁵ En el amparo directo en revisión 1187/2010, resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal en su sesión del 1° de septiembre de 2010 por unanimidad de 5 votos, se reconoció esta situación.

Ver también, la tesis aislada 1a. XLVII/2011, registro de IUS 162354, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, abril de 2011, página 310, “**INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL**”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

- Por ejemplo, el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior de la niñez. Los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior del niño es:

Punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades”, y ha dicho también que se trata de un criterio al que “han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos⁵⁶.

- Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que:

El principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige 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 del niño⁵⁷.

- En vista de todo este material jurídico, esta Suprema Corte ha reconocido en varios precedentes que el principio de interés superior de la niñez implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de niñas y niños, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño⁵⁸.

- De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior de la niñez es un principio que desempeña un papel muy relevante en el derecho internacional, está reconocido expresamente por el artículo 4°

⁵⁶ *Opinión Consultiva OC-17/2002*, párrafo 59.

⁵⁷ *Observación General N° 7 (2005)*, párrafo 13.

⁵⁸ Tesis aislada 1ª. CXI/2008, “DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO)”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

constitucional, ha sido desarrollado en varios precedentes de esta Suprema Corte y es recogido expresamente en las disposiciones reglamentarias de ese precepto constitucional como un principio rector de los derechos de la niñez.

170. Así, el Estado Mexicano a través de sus instituciones, autoridades y tribunales, tiene la obligación de respetar el interés superior de la niñez, adoptar medidas necesarias para asegurar y maximizar la protección y efectividad de los derechos de las y los niños, tal como lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁹.
171. Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, prevé que 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.
172. Bajo esa premisa, en principio para el estudio de este concepto de invalidez, debe reiterarse, como ya quedó establecido en párrafos anteriores, que **la norma impugnada constituye una acción afirmativa.**
173. En el entendido que dicha disposición es una medida especial de carácter temporal encaminada a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, la cual cesará cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato y se compense la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado las mujeres.
174. Así, a juicio de este Alto Tribunal, el hecho que la norma identifique los supuestos en los cuales las *madres de hijas e hijos* accederán prioritariamente a recibir los servicios de los centros de atención de cuidado infantil, por su particular situación de vulnerabilidad respecto a

⁵⁹ 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

educación, violencia intrafamiliar y aspecto laboral, **no vulnera el interés superior de la niñez.**

175. Lo anterior, porque la idoneidad de la norma se alcanza al tener como objetivo fortalecer las oportunidades educativas, integrales y económicas de las madres, aspectos que tienen un impacto significativo en sus vidas y, necesariamente, en las de sus hijos e hijas.
176. La norma impugnada no es contraria al interés superior de la infancia, pues todos sus usuarios están en la primera infancia, por tanto, ante la disponibilidad limitada de lugares, no solo es razonable, sino necesario que se establezcan criterios de prioridad, que tomen en cuenta las mayores dificultades para la crianza, pues son estas dificultades las que hacen necesaria la existencia misma de los centros de cuidado.
177. Como vimos, al otorgar prioridad en el acceso, se evita que niñas y mujeres se vean obligadas a abandonar sus estudios a fin de atender obligaciones de cuidado.
178. Por tanto, se concluye que los criterios de prioridad que establecen las fracciones impugnadas atienden a realidades que también afectan a los menores de edad, ello en virtud que la vulnerabilidad de las madres jóvenes que estudian -incluso algunas menores de edad (12 años), adolescentes y adultas-, víctimas de violencia familiar y madres solteras trabajadoras, impacta directamente en la situación de sus hijos e hijas; en consecuencia, asegurar el bienestar de las madres, contribuye al bienestar de las y los menores de edad.
179. En estas condiciones, al no vulnerarse el derecho a la igualdad ni el interés superior de la infancia, se debe reconocer la validez de las fracciones I, II y III del artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, **pues constituyen una acción afirmativa que busca garantizar la**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

igualdad sustantiva de las mujeres, en cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano.

180. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

VI. DECISIÓN.

181. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y examen del nuevo acto legislativo, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 215/2020 fallada el catorce de febrero de dos mil veintidós, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**