

2022 ABR -1 PM 7: 28

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 1 de abril de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto 097 publicado el 04 de marzo del año en curso en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	7
VI. Competencia.....	7
VII. Oportunidad en la promoción.....	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	8
IX. Introducción.....	9
X. Conceptos de invalidez.....	10
PRIMERO.....	10
A. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Nuevo León.....	11
B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.....	13
C. Inconstitucionalidad de la norma por falta de consulta en materia indígena.....	27
SEGUNDO.....	35
A. Naturaleza de las acciones afirmativas.....	36
B. Limitación de acciones afirmativas a las previstas en la ley.....	40
C. Deficiencia de las medidas afirmativas para garantizar la paridad de género.....	51
D. Ineficacia de la acción afirmativa sobre personas jóvenes.....	63
TERCERO.....	69
A. Derechos políticos de votar y ser votado.....	71
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	76
CUARTO.....	92
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	93
B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.....	96
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	106
ANEXOS.....	106

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

B. Gobernador del Estado de Nuevo León.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 9, en la porción normativa "así como que no hayan (sic) sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, en los términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 79, último párrafo, en la porción normativa "Ningún partido político integrante de la coalición podrá postular como propios, en las candidaturas que le corresponden dentro de esta, a candidatos que sean militantes de cualquiera de los demás partidos que integren la coalición", 143 bis 1, párrafos segundo y tercero, 144, párrafos tercero y último, 144 bis 1, 144 bis 2, párrafo tercero, y 146 bis 2, fracciones I y II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto 097 publicado el 04 de marzo de 2022 en el Periódico Oficial de la entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 9. Son elegibles para los cargos de Diputados, Gobernador y para ser miembro de un Ayuntamiento los ciudadanos que reúnan los requisitos contenidos en los artículos 47, 82 y 122 y que no se encuentren contemplados en los supuestos de los artículos 48, 84 y 124 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como que no hayan (sic) sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, en los términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 79. El convenio de coalición, para la elección de Gobernador, de Diputados Locales o de uno o varios Ayuntamientos contendrá, además de lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, lo siguiente:

(...)

Para el caso de la elección de Diputaciones y Ayuntamientos, contendrá además el señalamiento del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registraos por la coalición y el señalamiento del grupo legislativo o partido político a que pertenecerán en el caso de resultar electos. Ningún partido político integrante de la coalición podrá postular como propios, en las candidaturas que le corresponden dentro de esta, a candidatos que sean militantes de cualquiera de los demás partidos políticos que integren la coalición.

"Artículo 143 bis 1. Para garantizar la paridad entre géneros en el caso de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

Cada partido político o coalición deberá generar dos bloques, el primero con los trece distritos con porcentajes de votación alta, y el segundo con los trece distritos restantes y postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque.

Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de diputaciones. En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas en la elección de diputaciones para dicha coalición.

Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de diputaciones, la Comisión Estatal Electoral definirá de manera aleatoria la distribución del género entre las candidaturas para la integración del Congreso del Estado para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Para el caso de las diputaciones plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género. En caso de coaliciones, los partidos políticos coaligados postularán de manera independiente a las candidaturas a las diputaciones plurinominales.

Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aún cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad.

"Artículo 144. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen y (sic) los siguientes datos de los candidatos:

(...)

De igual manera las personas que sean postuladas deberán manifestar bajo protesta de decir verdad que no han sido condenadas o sancionadas por cometer

violencia política, de género, familiar, doméstica o sexual, así como tampoco por ser deudor alimentario o moroso en sus obligaciones alimentarias.

(...)

En el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en esta ley."

"Artículo 144 bis 1. Cada partido político, y coalición deberá postular cuando menos una fórmula de candidaturas a Diputaciones al Congreso del Estado de Nuevo León, integrada por personas propietaria y suplente que se autoadscriban como indígenas.

Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deberán postular en los municipios cuya población autoadscrita como indígena represente un porcentaje suficiente en relación con la integración total de la planilla del Ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración. Por cada entero, corresponderá una fórmula adicional.

Lo anterior se obtendrá del resultado de multiplicar el porcentaje de población indígena por el número de integrantes del ayuntamiento; cuyo resultado se dividirá entre cien, a fin de obtener un porcentaje de representación objetivo.

La Comisión Estatal Electoral deberá realizar el cálculo que refiere este artículo a más tardar en el mes de septiembre del año en el que inicia el proceso electoral.

Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán demostrar mediante medios de prueba idóneos, el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena asentada en el estado de Nuevo León a la que pertenece.

Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas indígenas acorde a lo previsto en esta ley.

En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición.

"Artículo 144 bis 2. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas para las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

Las candidaturas independientes deberán garantizar la postulación de por lo menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas a los Ayuntamientos, a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven.

En todo caso, en el conjunto de postulaciones realizadas por un partido político o coalición, tanto en candidaturas propietarias y suplentes, en cada una de ellas se debe postular al menos veinte por ciento de personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años cumplidos a más tardar el día de la elección.

Para el caso de los partidos políticos que participan en coalición podrán ser acumulables las postulaciones de candidaturas que realicen a través de la coalición y las que realicen en lo individual."

"Artículo 146 bis 2. La paridad transversal en la postulación de candidaturas para los ayuntamientos del estado consiste en que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que ni al género femenino, ni masculino le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

Para garantizar la regla establecida en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones deberán observar las reglas siguientes:

I. Cada partido político, coalición o candidatura común deberá generar dos bloques, el primero con los veinticinco municipios con porcentajes de votación alta, y el segundo con los veintiséis municipios restantes, y postular en un cincuenta por ciento para cada género las candidaturas a las presidencias municipales en cada bloque; con la salvedad de que en el primer bloque la candidatura excedente será para el género femenino.

II. Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los municipios para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de Ayuntamientos.

En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas a presidencias municipales en la elección de ayuntamientos para dicha coalición.

III. Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de Ayuntamientos, la Comisión Estatal Electoral definirá la modalidad en la que deberá postular sus candidaturas para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º, 4, último párrafo, 14, 16, 35, fracciones I y II, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

- 2, 3, 5, 7 y 9 de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- 2, 3, 4, 5, 7 y 15.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 4, letras f y j, 5 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y no discriminación.
- Derecho de igualdad entre mujeres y hombres.
- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a ser votado.
- Principio de legalidad.
- Principio de progresividad.
- Principio de paridad de género.
- Principio de interés de las juventudes.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean

del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el 04 de marzo de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 05 del mismo mes y año al domingo 03 de abril de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² "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; (...)."

encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 144 bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, debido a que la norma impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades en virtud de que crea una acción afirmativa que busca que tanto los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes postulen a candidatos a diputaciones al Congreso local o a algunos miembros del ayuntamiento, según corresponda, que se autoadscriban como personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena, para así garantizar que tengan mayor participación política y representación en la integración de tales órganos políticos; por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que le dio origen a la norma, se advierte que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo 144 bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en dicha entidad.

Lo anterior, pues el precepto adicionado impacta de forma importante y significativa en la forma en que esos segmentos de la población participarán políticamente y son representados en determinados órganos de poder en el orden local.

Sin embargo, a pesar del impacto que las normas implican para los derechos de los pueblos y comunidades, el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena que estaba obligado a realizar, conforme al bloque de constitucionalidad.

A efecto de evidenciar la inconstitucionalidad de la norma señalada, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Nuevo León como una entidad que alberga habitantes que se identifican como indígenas.

Con posterioridad, se expondrá el núcleo esencial del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de los estándares jurisprudenciales – tanto nacionales como internacionales– en la materia.

En una sección subsecuente, se desarrollarán los argumentos por los cuáles se considera que el Congreso local incumplió con la obligación de garantizar ese derecho, previo a la emisión de la disposición reclamada.

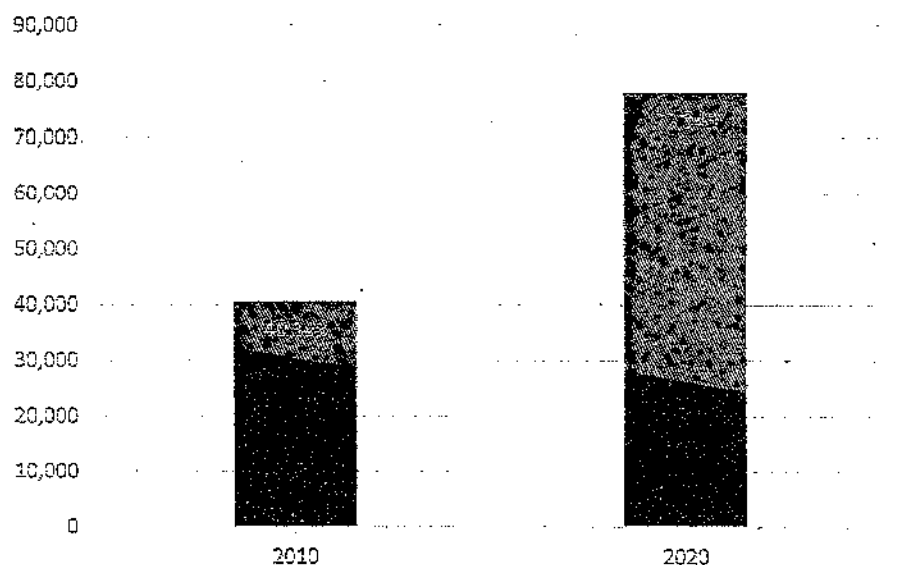
A. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Nuevo León

Antes de exponer los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta indígena, en este apartado se hará una breve pero necesaria referencia a las particularidades del estado de Nuevo León como entidad que alberga a habitantes que se autoadscriben como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Ello permitirá comprender el impacto significativo de la norma cuestionada en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

Para ello es importante hacer referencia a los datos del Censo de Población y Vivienda de 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en donde se obtuvo que la población de 3 años y más hablante de lengua indígena en Nuevo León es de 77,945, lo que presenta 1.4% del total de su población.

Asimismo, el mencionado Instituto identificó que en la entidad se hablan principalmente cuatro lenguas indígenas, las cuales son: el náhuatl (44,977 habitantes), huasteco (16,532 habitantes); el zapoteco (2,161 habitantes) y otomí (2,154 habitantes).

De la información proporcionada por el INEGI también se desprende que el número de personas que hablan alguna lengua indígena se ha incrementado en 10 años, como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



Fuente: INEGI.

A propósito de lo anterior, se ha advertido que Nuevo León tiene la tasa de crecimiento de población indígena más alta a nivel nacional, debido al éxodo indígena a ese territorio en búsqueda de mejores condiciones de vida, laborales, educativas, entre otras.⁴

También debe agregarse que se ha observado que la situación de aumento de la migración de la población indígena igualmente se ha visto forzada a desplazarse de sus comunidades hacia áreas urbanas o hacia otras comunidades por el crimen organizado, conflictos territoriales y políticos locales o por la realización de megaproyectos.⁵

En cuanto a la inmigración en Nuevo León, se ha señalado igualmente que ha sido incentivada principalmente por el crecimiento económico del sector industrial desde

⁴ Plácido Meléndez, "Nuevo León registra mayor tasa de crecimiento en población indígena", 11 de noviembre de 2015, Inforural, con información de Notimex, <https://www.inforural.com.mx/nuevo-leon-registra-mayor-tasa-de-crecimiento-en-poblacion-indigena/>

⁵ ONU, Consejo de Derechos Humanos, "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México", A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018, párr. 91, consultable en la siguiente liga electrónica https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf

mediados del siglo pasado, lo que generó una demanda de mano de obra que no habría sido posible cubrir sin la llegada de población de otras partes del país.⁶

La información expuesta patentiza que en el territorio del estado neoleonés en comento existe diversidad y riqueza pluricultural que le dan a la entidad una rica conformación étnica.

Sin embargo, estos segmentos de la población necesitan que el Estado les reconozca, garantice y salvaguarde sus derechos fundamentales, por lo que su participación en el diseño de las políticas públicas relacionadas con ellos –ya sea de carácter administrativo o legislativo– exige su plena y efectiva participación con el objetivo de que sus demandas y preocupaciones sean escuchadas.

Por ende, para dimensionar las preocupaciones y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, es necesario hacerlos partícipes en la elaboración y creación de medidas que puedan afectarles y así superar las desigualdades sociales en las que se encuentran.

B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁷

⁶ Bedoya Rangel, Yuliet, "Tendencias recientes de la migración interna en Nuevo León, México", Espacio I+D, Revista Digital de la Universidad Autónoma de Chiapas, enero 2019, Vol. VII, número 18, consultable en la siguiente liga electrónica: <https://www.espaciomasd.unach.mx/articulos/vol.7/num18/art7.php>

⁷ "Artículo 2o. (...)

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

(...)

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, debe tomarse en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.⁸

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1º, en relación con el diverso 133 de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Por consiguiente, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

(...)"

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Entre los mencionados derechos que de forma especial y específica se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra el de ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Si bien el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT -del que México es parte- por lo tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, dada su vinculatoriedad.

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,⁹ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se

⁹ "Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio 169¹⁰ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

¹⁰ "Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

En tal virtud, puede decirse que de las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1).

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.¹¹ Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.

En ese tenor, la consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática,¹² en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹³

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: es un **derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.¹⁴

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.¹⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas con asuntos** que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional. En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que les afecten e interesen directamente, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹³ *Ibidem*, párr. 160.

¹⁴ Véase "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala", Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc/pub/DerechoConsulta_PI.pdf

¹⁵ *Ibidem*.

plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.¹⁶

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena.¹⁷

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

¹⁷ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro

- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.
- d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Los parámetros anteriores también han quedado plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CÚMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada."

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:¹⁸

- a) Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) Fase de deliberación interna. En esta etapa los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Lo expuesto, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.¹⁹

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya desarrollados, ese Tribunal Constitucional del país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia y resoluciones. Dichos criterios han sido constantes y progresivos

¹⁸ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 103.

pues han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas que han permitido delinear el núcleo esencial de derecho.

Específicamente, ese Alto Tribunal emitió un criterio trascendental al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de la misma entidad, publicada el 16 de marzo de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.
- Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.
- No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Igualmente, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,²⁰ así como al fallar la diversa 84/2016,²¹ refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe

²⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.

- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,²² ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, 81/2018, 212/2020 y 136/2020, entre otras, el Máximo Tribunal del país afirmó que para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169.

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.²³

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo al resolver el amparo en revisión 499/2015 que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.²⁴

Como se puede advertir, los criterios antes referidos han sido enfáticos en reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas como parte del parámetro de regularidad constitucional, al determinar las bases sobre las que descansa la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

²³ Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁴ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas que también tienen reconocidos las comunidades afromexicanas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo²⁵.

Tampoco debe perderse de vista que como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate²⁶.

En conclusión, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultadas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o

²⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

²⁶ *Ibidem*, p. 37.

entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo de Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

C. Inconstitucionalidad de la norma por falta de consulta en materia indígena

Una vez abordado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso neoleonés vulneró ese derecho fundamental.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, previo a incluir en la Ley Electoral de la entidad una medida legislativa que se relaciona estrechamente con los derechos de participación política de los pueblos y comunidades originarios, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

Para demostrar lo anterior debe examinarse si era necesaria la práctica de la consulta, sin embargo, para contestar ese interrogante primero es menester determinar si el precepto reclamado es una medida legislativa susceptible de impactar directamente a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en Nuevo León.

Con ese fin, es menester explorar el contenido y alcance del artículo 144 bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, por lo que a continuación se transcribe en su integridad:

"Artículo 144 bis 1. Cada partido político, y coalición deberá postular cuando menos una fórmula de candidaturas a Diputaciones al Congreso del Estado de Nuevo León, integrada por personas propietaria y suplente que se autoadscriban como indígenas.

Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deberán postular en los municipios cuya población autoadscrita como indígena represente un porcentaje suficiente en relación con la integración total de la planilla del Ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración. Por cada entero, corresponderá una fórmula adicional.

Lo anterior se obtendrá del resultado de multiplicar el porcentaje de población indígena por el número de integrantes del ayuntamiento; cuyo resultado se dividirá entre cien, a fin de obtener un porcentaje de representación objetivo.

La Comisión Estatal Electoral deberá realizar el cálculo que refiere este artículo a más tardar en el mes de septiembre del año en el que inicia el proceso electoral

Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán demostrar mediante medios de prueba idóneos, el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena asentada en el estado de Nuevo León a la que pertenece.

Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas indígenas acorde a lo previsto en esta ley.

En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición."

De su lectura, puede colegirse que se trata de un precepto cuyo fin es establecer una medida afirmativa para favorecer la participación política y representación en el Congreso local y en los ayuntamientos de pueblos y comunidades indígenas.

Para ello, la norma prevé las siguientes reglas:

- Los partidos políticos y coaliciones deben postular por lo menos una fórmula de candidaturas a diputaciones al Congreso de la entidad integrada por personas que se autoadscriban como indígenas.
- Igualmente, los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deben postular en los municipios cuya población autoadscrita como indígena represente porcentaje suficiente en relación con la integración total de la planilla del ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración; por cada entero, corresponderá una fórmula adicional. El precepto señala la fórmula para llegar a ese resultado y que será la Comisión Estatal Electoral quien realizará el cálculo.
- Se establece que los partidos políticos y en su caso, las candidaturas independientes deben demostrar el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena a la que pertenece.
- De igual manera, los partidos políticos y en caso, las candidaturas independientes deben cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas indígenas.

- Finalmente, en caso de que en la postulación de las candidaturas indígenas se realice por coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos que la integren.

El conjunto de normas que contiene el artículo 144 bis 1 de la Ley Electoral de la entidad busca que se hagan postulaciones a cargos de elección popular de personas que pertenecen a algún pueblo o comunidad indígena y que así tengan mayor posibilidad de ocupar un cargo público y ser representados políticamente tanto en el Congreso como en los ayuntamientos.

Por tanto, para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es más que evidente que el artículo 144 bis 1 adicionado a la Ley Electoral neoleonesa impacta directa y significativamente en los derechos de participación política de esos grupos poblacionales.

En efecto, se implementaron a nivel normativo medidas específicas a favor de los pueblos y comunidades indígenas, buscando dar mayor visibilización en cuanto a su representación política. Por la naturaleza del fin buscado, que es lograr esa inclusión a nivel de participación política es que el precepto resulta de suma relevancia, toda vez que la medida abre la posibilidad de que con la postulación de ese tipo de candidaturas puedan ser electas personas que se autoadscriban como indígenas para que así sus anhelos y aspiraciones puedan escucharse en los órganos de representación popular.

Sentadas esas bases, es indudable que el artículo adicionado a la ley Electoral de la entidad tiene el efecto de prever el deber de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes de postular fórmulas de candidaturas a diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, según corresponda, de origen indígena; además de establecer una previsión normativa que exige acreditar la autoadscripción para el registro de las candidaturas. De igual manera, como se apuntó, para la postulación de candidaturas para la integración del ayuntamiento, el número de estas dependerá de un criterio poblacional; y finalmente, se exige a los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, que cumplan con la paridad de género en la postulación de candidaturas indígenas.

Acorde con lo mencionado en las líneas que anteceden, se advierte que el artículo 144 bis 1 adicionado a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León mediante el

Decreto 097 es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión de la norma.

Como es evidente, se trata de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, pues se refieren a la postulación por parte de los partidos políticos, coaliciones y en unos casos de candidatos independientes, de presentar candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena e integrantes de los ayuntamientos; asimismo, prevé la obligación de acreditar la auto adscripción para el registro de las candidaturas, así como el deber que tienen de cumplir con la paridad de género, por lo que se trata de nuevos supuestos que afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación²⁷.

Por todo lo argumentado, es inconcuso que resultaba necesario e indispensable que el Congreso de la entidad realizara la consulta a los indicados pueblos y comunidades para conocer sus inquietudes particulares, y de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos, lo cual se torna aún más indispensable cuando se trata de un ordenamiento que busca superar la exclusión histórica que han sufrido los pueblos y comunidades originarias en la obtención de cargos de elección popular.

Toda vez que ha quedado plenamente acreditado que la adición normativa sí afecta a los pueblos y comunidades indígenas y que, por ende, ello ameritaba la realización de una consulta en la materia, ahora corresponde corroborar si en efecto el legislador de la entidad cumplió con esa obligación.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que en el Dictamen legislativo de la Comisión de Puntos Constitucionales referente al Decreto 097 que modificó diversos preceptos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León se da cuenta de lo siguiente²⁸:

²⁷ En el mismo sentido, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión del 8 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párrs. 115 y 116.

²⁸ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxvi/DICTAMEN%2014953%2014972%20LXXVI.pdf

"...se celebraron diversas mesas de trabajo para escuchar las opiniones por parte de la ciudadanía de expertos en materia electoral, académicos, servidores públicos, magistrados y consejeros electorales, organizaciones legalmente constituidas, diversos actores políticos, así como la participación de personas que pertenecen a grupos históricamente vulnerables y rezagados, como son los grupos indígenas, personas con alguna discapacidad, jóvenes y los miembros de la comunidad de la diversidad sexual, efectuándose estas los días 19 y 26 de enero de 2022, a través de medios electrónicos derivado de los altos contagios de la variante OMICRON del COVID-19 dentro de nuestra entidad para evitar que exista un contagio dentro de los participantes, sin embargo, se dejan los enlaces que fueron circulados para efectuar dichas mesas, así como los links de la plataforma YouTube donde se transmitieron dichas reuniones..."

De igual manera, en el citado Dictamen se transcribe lo expresado por los participantes en las dos reuniones convocadas por el Congreso de la entidad. Es cierto, como se menciona en el documento legislativo de mérito, que en las mesas de trabajo se reunió a varios participantes tales como diputadas y diputados, representantes de colectivos o asociaciones civiles interesadas y de autoridades estatales, como de la Comisión Estatal Electoral, quienes realizaron importantes sugerencias en torno a la reforma propuesta, que contribuyeron a enriquecer el producto legislativo final.

Sin embargo, esta Comisión Nacional no puede considerar que las mesas de trabajo referidas sean consultas en materia indígena en los términos exigidos por el parámetro de regularidad constitucional.

Si bien se reconoce que el trabajo realizado por el legislador para permitir la participación de diversos sectores interesados en la materia apunta a maximizar la participación de los ciudadanos en la creación de las leyes, omitió observar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para que estos evaluaran y se manifestaran respecto de la acción afirmativa que se creó para pretender favorecer su participación política en Nuevo León.

Toda vez que la medida introducida por el legislador, como ya se dijo, involucra los derechos de esos segmentos poblacionales, el Congreso se encontraba constitucionalmente obligado a realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas, además de garantizar, como mínimo, que el procedimiento de consulta se lleve conforme a las fases establecidas por ese Alto Tribunal a partir de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, a saber, que esos ejercicios consultivos tengan las fases siguientes: preconsultiva, informativa, de

deliberación interna, de diálogo entre los representantes del Estado y de los pueblos y comunidades indígenas, y de decisión comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Por tanto, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 097 por el que se introdujo el artículo 144 bis 1 a la Ley Electoral local, no se desprende que haya existido un acercamiento con los pueblos y comunidades originarios *ex profeso* para conocer sus opiniones, inquietudes y aportaciones sobre la medida legislativa de mérito.

Por tanto, esta Comisión Nacional no tiene noticia de que se haya celebrado una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo específicamente destinada a someter a consulta el artículo 144 bis 1 de la multirreferida Ley Electoral.

En ese entendido, los pueblos y comunidades indígenas habitantes de Nuevo León no tuvieron la oportunidad de analizar y discutir si la previsión específica adicionada a la Ley Electoral era la idónea o adecuada para hacer frente al rezago en cuanto al ejercicio de sus derechos de participación política.

En esa tesitura, se reafirma que el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya antes desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento, dado que concernía de forma especial a las personas indígenas que habitan en la entidad, al tratarse de una medida que efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

En consecuencia, el Congreso local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos en diversos cuerpos normativos y desarrollados por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía el deber de efectuarla, ya que la norma se traduce en una medida estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se adicionó a la Ley un precepto estrechamente relacionado con los pueblos y comunidades indígenas sin efectuarse una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de dichos

conglomerados sociales que residen en el territorio de Nuevo León para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

No se pierde de vista que si el fin de las acciones afirmativas indígenas es remediar inequidades en perjuicio de estos grupos, mediante la formulación de mecanismos encaminado a establecer políticas que den a ese grupo social la posibilidad de poder ser incluido en igualdad de condiciones que los demás, ello no puede excluir la posibilidad de que al estimarse como medidas aparentemente benéficas se les impida a esos conglomerados sociales ejercer su derecho a ser consultados, máxime que como se ha insistido, se trata de una política legislativa que tendrá un impacto no sólo en el ejercicio de sus derechos, si no en otros aspectos de su vida.

Es necesario dejar en claro que la realización de las consultas en nuestro país debe realizarse y tomarse en serio por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, pues así se hace valer uno de los derechos instrumentales que tienen esos pueblos y comunidades para intervenir en la creación de políticas estatales que les afecten, lo cual a su vez, les permitirá hacer efectivos otros derechos humanos que tienen tutelados, por ende, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la legislación introducida en el orden jurídico mexicano tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

Lo anterior ha sido sostenido categóricamente por este Organismo Nacional, al sostener que es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

"... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos".²⁹

²⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana", 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

Contrario a lo anterior, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a las reformas a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León mediante Decreto 097, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el 04 de marzo de 2022, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, teniendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar sus opiniones, necesidades, sugerencias y soluciones para llegar a un acuerdo con dichos sectores de la población que habitan en el territorio de la entidad.

En esos términos, se concluye que el proceso legislativo que culminó con la reforma a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo, por medio de la cual se adicionó el artículo 144 bis 1, incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. La Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece diversas normas que crean acciones afirmativas a favor de determinados sectores sociales que históricamente han sido excluidos de la participación política. No obstante, el diseño de algunas de estas medidas positivas resulta insuficiente para hacer realidad la igualdad material que permita maximizar su plena participación política.

Lo anterior, pues la acción afirmativa en materia de paridad prevé solamente la generación de dos bloques de competitividad, lo cual resulta insuficiente, ya que disminuye la consolidación de una paridad de género para la postulación de candidaturas que pueda trascender a la integración del Congreso y los ayuntamientos en el estado de Nuevo León.

Por otra parte, la medida afirmativa a favor de las personas jóvenes fue diseñada para que no resulte eficaz, toda vez que no exige que, en la postulación de candidaturas, la totalidad de la fórmula se conforme de personas comprendidas en ese grupo etario.

Finalmente, se establece que en la entidad sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en ese mismo cuerpo normativo, la cual se traduce en una regla que impide la creación e implementación de otras medidas no contempladas en ley, pese a ser necesarias para lograr la participación política de determinados conglomerados sociales.

Por todo lo anterior, los preceptos normativos no satisfacen su propósito, por lo que no resultan idóneos para garantizar los derechos a ser votados en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, a la igualdad material, y el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

En este segundo concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos expondrá los razonamientos que sustenta la inconstitucionalidad de varias disposiciones contenidas en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Todas ellas se encuentran estrechamente vinculadas con acciones afirmativas, por ello, en un primer momento, se abunda acerca de la razón de ser de este tipo de medidas y su relación con el derecho de igualdad y no discriminación.

Posteriormente, se comienza con el examen específico de cada una de las normas tildadas de inconstitucionales.

En primer lugar, se analiza el artículo 144, último párrafo, de la ley precisada que establece que en el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se prevén en esa misma ley, la cual puede limitar la acción del Estado para implementar mecanismos a favor de grupos socialmente excluidos en la vida pública y cómo esto no responde al principio de progresividad consagrado en el artículo 1° de la Constitución Federal.

Posteriormente, se evalúa la constitucionalidad de algunas porciones y fracciones de los artículos 143 bis 1 y 146 bis 2 de la ley multirreferida, ya que el modelo de paridad de regulan es insuficiente para consolidar el principio en la materia, con el objeto de lograr la igualdad material entre la mujer y el hombre.

Finalmente, se razona si el tercer párrafo del artículo 144 bis 2 del citado ordenamiento, que instaura una acción afirmativa a favor de personas jóvenes, es adecuada para cumplir con su propósito, pues este organismo cuestiona que, al no obligar que en la postulación de candidaturas la integridad de la fórmula se integre por personas comprendidas en ese rango de edad, no hace eficiente el fin que pretende lograr.

A. Naturaleza de las acciones afirmativas

Para analizar los preceptos impugnados en este concepto de invalidez, debe ahondarse sobre la naturaleza de las acciones afirmativas y su empleo en diversas materias.

Sin embargo, previo a ello, antes debe hacerse una primera aproximación al derecho de igualdad y no discriminación, ya que las acciones afirmativas, como se explicará más adelante, son políticas públicas cuyo objetivo es justamente compensar las condiciones de discriminación que afectan a ciertos grupos de la población en el ejercicio de sus derechos.

Al respecto, el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte y establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como se desprende de dicho mandamiento constitucional, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.³⁰

En cuanto a su contenido, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.³¹

Igualmente, ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever

³⁰ Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

³¹ Cfr. tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, de rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³²

En otras palabras, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que recae en el detrimento de los derechos humanos de una persona.³³

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.³⁴

De lo anteriormente apuntado, es dable afirmar que en nuestro país no resulta constitucionalmente válido ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.³⁵

Para complementar mejor el estudio del derecho de igualdad, se estima importante referir que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que 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 y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o

³² Cfr. la tesis de jurisprudencia 1a./J. 46/2016 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 357, del rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

³³ Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), *op. cit.*

³⁴ *Ídem.*

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párrafo 101.

ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social³⁶.

Por ello, es posible que el Estado establezca medidas que busquen generar distinciones constitucionalmente justificadas con la finalidad de superar una particular situación de desventaja de un determinado grupo social, pues no debe pasarse por alto que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos³⁷.

Por tanto, el derecho a la igualdad en la norma jurídica 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, esta modalidad de la igualdad se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada o la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante³⁸.

Conforme a esas líneas es que se ha dicho que las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios³⁹.

³⁶ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, en sesión de fecha 13 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 64.

³⁷ Sentencia amparo directo en revisión 466/2011, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 23 de febrero de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³⁸ Véase el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 65.

³⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), Décima Época, Materia constitucional, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."

Concretamente, como ya se adelantaba, a las medidas especiales que implementen las autoridades para superar la desigualdad de determinados grupos se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Éstas tienen como finalidad, la paridad real entre los grupos sociales o entre los sujetos de los derechos humanos considerados en forma individual y pueden llevarse a cabo a través de una serie de actos generales o específicos que persigan la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población; en especial con los grupos o personas que ejercen actos de subordinación consciente o inconscientemente⁴⁰.

En otras palabras, cuando hablamos de acciones afirmativas nos referimos a la implementación temporal de medidas especiales para un grupo en situación vulnerable, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de la discriminación histórica hacia ellos en situaciones concretas, supuesto en el que, efectivamente, se debe verificar que aun cuando se dé un trato diferenciado y preferencial para ese colectivo, la medida sea razonable y proporcional y, por ende, no se violente el principio de igualdad y no discriminación⁴¹.

Dado que pueda existir un gran número de medidas que busquen erradicar prácticas discriminatorias y así abonar en la igualdad sustantiva de los grupos sociales marginados, pueden existir casos en que se dará formalmente un trato desigual de *iure* o de *facto* respecto de otras personas o grupos, el cual deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad.

Conforme a lo expuesto, a continuación se analiza la constitucionalidad de los artículos 143 bis 1, párrafos segundo y tercero, 144, último párrafo, y 144 bis 2, tercer párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

B. Limitación de acciones afirmativas a las previstas en la ley

Como se explicó, las acciones afirmativas constituyen políticas estatales que buscan revertir situaciones de desigualdad, siempre y cuando se trate de disposiciones

⁴⁰ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 66.

⁴¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión de fecha 16 de agosto de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, párr. 223.

objetivas y razonables, por lo que tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

Es así como su razón de ser radica en hacer posible la salvaguarda y garantía del derecho de igualdad y no discriminación, lo que significa que su existencia resulta de suma importancia para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas.

En ese contexto, esta Comisión Nacional de los Derechos estima que el último párrafo del artículo 144 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, ya que la disposición establece textualmente que *"En el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en esta ley"*.

A juicio de este Organismo Autónomo, la norma puede traducirse en una limitación para la implementación de otras acciones afirmativas en materia electoral, que podría impedir que grupos sociales políticamente excluidos puedan tener mayores oportunidades de participación política.

Para comprender las razones que llevan a esta Comisión Nacional a considerar que la norma precisada debe ser declarada inválida, debe tenerse presente que por el objeto o fin de las acciones positivas, no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho, pues ello dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente (ya sea el legislador, el ejecutivo o el juez a través de actos materialmente administrativos o legislativos)⁴².

Se recuerda que lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos⁴³.

⁴² Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 68.

⁴³ *Ibidem*, párr. 69.

Por ese motivo no existe una delimitación exhaustiva de los grupos sociales relevantes para la aplicación del principio de igualdad; no obstante, el artículo 1º, último párrafo, de la Constitución Federal ha establecido distintas categorías sospechosas que sirven como punto de partida para la identificación de tales grupos⁴⁴.

Ahora bien, para el presente caso, es dable resaltar el importante papel que juegan las acciones afirmativas en el ejercicio de los derechos de participación política.

Hay que recordar que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental y, en su conjunto con otros derechos como la libertad de expresión, hacen posible el juego democrático⁴⁵, por tanto, el Estado tiene obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de participación y representación política de los ciudadanos, en condiciones de igualdad y no discriminación.

Ya que, pese a que a los derechos a participación política se reconocen a todas las ciudadanas y los ciudadanos, es cierto que existen deficiencias en el sistema normativo e institucional que representan retos que se deben enfrentar para garantizar la auténtica representación de grupos que, por razones específicas, han sido históricamente excluidos de la representación política.

Por ello es imperioso que se garantice la visibilización de grupos en situación de vulnerabilidad, postulados bajo acciones afirmativas, puesto que, en las democracias, como la nuestra, una de las formas más eficientes para garantizar la igualdad sustantiva y el ejercicio pleno de los derechos de participación política de quienes aspiran a un cargo, es la aplicación de acciones afirmativas o medidas compensatorias dirigidas a personas o grupos que han sido marginados.

Reconociendo esa situación, el legislador neoleonés incluyó en su legislación electoral diversas acciones afirmativas enfocadas a lograr la inclusión de esos grupos excluidos políticamente para así superar esta situación de desigualdad.

Sobre este tópico, el legislador de Nuevo León ha incorporado a su Ley Electoral diversos mecanismos tendentes a hacer posible esa inclusión de grupos en situación

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 70.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 140.

de exclusión previendo mecanismos que coadyuven a generar las condiciones propicias a impulsar sus derechos de participación política.

Ello, pues el artículo 6 de la Ley Electoral de la entidad establece que los derechos político-electorales se ejercerán en igualdad, libres de violencia política contra las mujeres y sin discriminación por género, origen étnico o nacional, edad, situación de discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León prevé que los partidos políticos son entidades de interés público y que tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática y permitir el acceso de éstos a la integración de los órganos de representación popular, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre géneros, la inclusión de personas jóvenes, personas con discapacidad, personas integrantes de las comunidades indígenas y personas integrantes de la comunidad de la diversidad sexual en candidaturas para Diputados al Congreso e integrantes de los Ayuntamientos.

De igual manera, el mismo artículo indica que las acciones afirmativas en materia electoral se establecerán en la ley.

Al respecto, la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León prevé las acciones afirmativas siguientes:

1. A favor de las personas con discapacidad (artículo 144 Bis)⁴⁶.

⁴⁶ "Artículo 144 Bis. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente a Diputados al Congreso del Estado, integrada por personas con discapacidad.

Los partidos políticos y coaliciones deberán postular por lo menos una candidatura de persona o personas con alguna discapacidad en cualquiera de los ayuntamientos del estado. Esta candidatura podrá ser aplicable al cargo de la Presidencia Municipal o, en su caso, a la fórmula de candidatas o candidatos a una regiduría o sindicatura.

Las personas interesadas deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos.

2. Reglas para hacer posible la paridad entre los géneros (artículos 143 bis, 143 bis 1 y 271 bis, entre otras disposiciones que específicamente buscan proteger los derechos de las mujeres)⁴⁷.

Las entidades políticas deberán presentar ante la Comisión Estatal Electoral, los medios de prueba idóneos que demuestren que las personas postuladas cuentan con alguna discapacidad conforme a la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad vigente en la entidad. En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición.”

⁴⁷ “Artículo 143 bis. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, en los términos establecidos en la presente Ley.

La Comisión Estatal Electoral, en el ámbito de sus competencias, tendrá facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.”

“Artículo 143 bis 1. Para garantizar la paridad entre géneros en el caso de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

“Artículo 271 bis. Una vez concluido el ejercicio de distribución de regidurías de representación proporcional, habiendo asignado los géneros en el orden de las listas, la Comisión Municipal Electoral verificará si existiera alguna desigualdad en el número de hombres y mujeres en la integración total del Ayuntamiento por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional.

En cada etapa de asignación, por porcentajes mínimos, cociente electoral y resto mayor, la Comisión Municipal Electoral deberá verificar la paridad entre géneros (sic) y los parámetros de sub o sobre representación, revisando al concluir cada elemento la diferencia de géneros para realizar dicho ajuste. Una vez que se alcance la paridad deberá continuarse con la distribución con alternancia de género en cada asignación, considerando la prelación de las etapas para ajustar la paridad.

De existir un desequilibrio entre los géneros en detrimento de las mujeres, se procederá a hacer los ajustes correspondientes en las asignaciones de representación proporcional, a partir de la última asignación y tomando en cuenta las fases del procedimiento, a efecto de garantizar la Paridad de Género en la integración del Ayuntamiento. El ajuste deberá de realizarse empezando con el Partido con la menor votación recibida.

En caso de empate entre varias opciones políticas susceptibles de ajuste dentro de las fases de cociente electoral y resto mayor, la modificación deberá recaer en la planilla del partido que hubiera obtenido la menor votación en la elección; en tanto que en la fase de porcentaje mínimo o asignación directa, el ajuste atenderá a la menor votación recibida.

La única excepción para que no se efectúe el ajuste por género a que se refiere el presente artículo, es el caso en que la postulación derive de un convenio de coalición en el que el partido político de que se trate sólo haya postulado una candidatura en la lista de regidurías de la planilla, y no cuente con alguna otra de género distinto con la que pueda efectuarse la compensación correspondiente.

Cada partido político o coalición deberá generar dos bloques, el primero con los trece distritos con porcentajes de votación alta, y el segundo con los trece distritos restantes y postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque.

Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de diputaciones. En el caso de las

3. A favor de personas indígenas⁴⁸.

4. A favor de personas jóvenes⁴⁹.

coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas en la elección de diputaciones para dicha coalición.

Para los partidos políticos que participen por primera vez en la elección de diputaciones, la Comisión Estatal Electoral designará de manera aleatoria la distribución del género entre las candidaturas para la integración del Congreso del Estado para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Para el caso de las diputaciones plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género. En caso de coaliciones, los partidos políticos coaligados postularán de manera independiente a las candidaturas a las diputaciones plurinominales.

Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aún cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."

⁴⁸ "Artículo 144 bis 1. Cada partido político, y coalición deberá postular cuando menos una fórmula de candidaturas a Diputaciones al Congreso del Estado de Nuevo León, integrada por personas propietaria y suplente que se autoadscriban como indígenas.

Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deberán postular en los municipios cuya población autoadsrita como indígena represente un porcentaje suficiente en relación con la integración total de la planilla del Ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración. Por cada entero, corresponderá una fórmula adicional.

Lo anterior se obtendrá del resultado de multiplicar el porcentaje de población indígena por el número de integrantes del ayuntamiento; cuyo resultado se dividirá entre cien, a fin de obtener un porcentaje de representación objetivo.

La Comisión Estatal Electoral deberá realizar el cálculo que refiere este artículo a más tardar en el mes de septiembre del año en el que inicia el proceso electoral.

Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán demostrar mediante medios de prueba idóneos, el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena asentada en el estado de Nuevo León a la que pertenece.

Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas indígenas acorde a lo previsto en esta ley.

En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición."

⁴⁹ "Artículo 144 bis 2. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas para las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

Las candidaturas independientes deberán garantizar la postulación de por lo menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas a los Ayuntamientos, a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven.

En todo caso, en el conjunto de postulaciones realizadas por un partido político o coalición, tanto en candidaturas propietarias y suplentes, en cada una de ellas se debe postular al menos veinte por ciento de personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años cumplidos a más tardar el día de la elección.

5. A favor de personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+⁵⁰.

Con independencia de que en la práctica esas acciones sean las adecuadas para cumplir con el objetivo para el que fueron creadas, lo cierto es que si el legislador materializó su existencia en el ámbito legal es porque entiende que se trata de mecanismos *equiparadores* de derechos políticos que favorecen a grupos excluidos, para así procurar que ocupen espacios de representación y participación política activa en la toma de decisiones en los órganos de representación política.

Sin embargo, no debe perderse de vista que al tratarse de grupos vulnerables cuyas necesidades demandan posibilidades reales de inclusión, es posible que de facto se requieran modificaciones a las normas complementarias o inclusive, la creación de reglas que no provienen necesariamente de los órganos legislativos.

Es decir, como lo ha apuntado la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en virtud de que no existe una lista definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho, pues su necesidad en realidad se sujeta a una diversidad de circunstancias fácticas de diversa naturaleza que predominen al momento de tomarse la decisión como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente, es que se estima que no resulta admisible que la norma impugnada establezca que en el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en la citada Ley Electoral.

Aunque es cierto que la legislatura ha hecho importantes avances para superar la desigualdad histórica en el contexto de la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de determinados grupos, pues ha diseñado mecanismos

Para el caso de los partidos políticos que participan en coalición podrán ser acumulables las postulaciones de candidaturas que realicen a través de la coalición y las que realicen en lo individual”

⁵⁰ “Artículo 144 bis 3. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatos propietario y suplente a Diputados al Congreso del Estado, integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+.

Los partidos políticos y coaliciones deberán postular por lo menos siete candidaturas de personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ de entre la totalidad de candidaturas que postule en planillas para la elección de ayuntamientos del Estado. Estas candidaturas podrán ser aplicables al cargo de la Presidencia Municipal o, en su caso, a la fórmula de candidatos a una regiduría o sindicatura.

En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición.”

normativos entendidos como acciones benéficas, la disposición tildada de inconstitucionalidad puede generar un efecto contrario a su pretendida finalidad, pues al posibilitar que se impida que las autoridades correspondientes, principalmente aquellas especializadas en materia electoral, no puedan crear acciones afirmativas que trasciendan o maximicen las que se encuentren previstas en la ley, o bien, implementen otras que hasta el momento no existen en ese orden normativo.

Baste recordar que las acciones afirmativas no siempre nacen por creación del legislador, sino de la expedición de lineamientos o resoluciones de las autoridades tanto administrativas o jurisdiccionales en materia electoral (en este caso) que, en ejercicio de sus atribuciones, han instaurado para favorecer la participación política de determinados conglomerados sociales históricamente excluidos, porque en su momento no existían en ley.

A manera de ejemplo, se tiene conocimiento que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, en cumplimiento a algunas sentencias dictadas por el Tribunal Electoral conducente, emitió los acuerdos CEE/CG/34/2020 (por el que se emitieron lineamientos en materia de paridad de género), CEE/CG/36/2020 (por el que se determinó la implementación de acciones afirmativas para las personas indígenas, con discapacidad y jóvenes), y CEE/CG/027/2021 (por el que se implementaron acciones afirmativas en favor de personas de la diversidad sexual durante el proceso electoral 2020-2021).

Los mencionados instrumentos buscaron que se hicieran efectivos los derechos de participación política de algunos sectores sociales en estrecha vinculación con el mandato de igualdad y no discriminación que consagra el artículo 1º de la Ley Suprema, las cuales como ya se mencionó, aunque se sustentaron en derechos constitucional y convencionalmente reconocidos, no se encontraban en la Ley Electoral de la entidad como mecanismos formalmente establecidos.

Por ello es que se ha reconocido que las autoridades electorales correspondientes sí están facultadas para instrumentar y hacer efectivos los derechos de participación política, lo cual también impactará en la garantía de igualdad sustantiva, naturalmente siempre que respeten los límites ya previstos por la Constitución Federal y las leyes de la materia.

Consecuentemente, este Organismo Nacional considera que la última parte del artículo 144 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León puede llegar a limitar la creación e implementación de medidas afirmativas en beneficio de ciertos grupos poblacionales que, en función de las necesidades específicas y reales que estos requieran, deban ser aplicadas para maximizar el ejercicio de sus derechos.

Esto es, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona impediría que se beneficien otros grupos igualmente excluidos en materia político-electoral que no han sido considerados por el legislador u otra autoridad en la creación de alguna acción afirmativa en la ley.

Un ejemplo de ello son las comunidades afromexicanas, los cuales no se encuentran incluidas en la acción positiva contenida en el artículo 144 bis 1 de la Ley multirreferida⁵¹.

Otro ejemplo, es que la norma objeto de impugnación tampoco permitiría que se crearan normas, reglas o lineamientos adicionales a las acciones afirmativas ya existentes para hacerlas más efectivas, *verbigracia*, para favorecer la integración paritaria entre mujeres y hombres en los órganos de representación popular de tal suerte que se haga más eficaz el principio y las reglas de paridad ya contenidas en las leyes aplicables; o bien, la autoridad correspondiente haga ajustes en las asignaciones de representación proporcional para favorecer a personas que se identificar con grupos excluidos de la participación política y de esta forma, las acciones positivas trasciendan a la integración de los órganos de representación política y no se queden sólo en postulación de candidaturas.

Claramente, las normas obligan a las autoridades aplicadoras de las normas electorales que se vinculen con acciones afirmativas a sujetarse solamente a las que de forma taxativa prevé la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, soslayando que el objeto que persiguen las llamadas medidas positivas que es superar la

⁵¹ Sobre este tema, ese Tribunal Pleno debe considerar que Nuevo León tiene presencia de personas que se autorreconocen como afromexicanas o afrodescendientes, pues conforme a datos del INEGI, son 97, 603 personas que se conciben como tal, lo que representa un 1.7% del total de la población en la entidad; véase "Presentación de resultados: Nuevo León" https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpo/2020/doc/ccpo2020_pres_res_nl.pdf. Esta Comisión Nacional considera que este segmento de la población también debe gozar de representatividad política en la entidad, por lo que en su momento, las autoridades deben valorar la pertinencia de crear medidas que les resulten benéficas para tal fin, siempre haciéndolas partícipes en la creación de estas por medio de consultas.

situación de desigualdad que determinados conglomerados sociales viven y que afecta el ejercicio de sus derechos.

Por ello, es que este Organismo Nacional estima que la implementación de ese tipo de medidas debe atender al principio de progresividad en materia de derechos humanos para así favorecer la evolución de los derechos fundamentales para ampliar su alcance de protección.

Sobre este punto específico, es prudente poner de relieve que el mencionado principio de progresividad resulta relevante en tanto que los derechos humanos no son más que un mínimo que los Estados deben respetar, esto es, constituyen un mero punto de partida respecto de principios fundamentales o límites morales infranqueables para las autoridades, por lo que, como auténticos mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas, de ahí que los Estados cuentan con una obligación de lograr de manera progresiva su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

Bajo ese entendimiento, la progresividad conlleva tanto gradualidad, como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar⁵².

Así, el principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual, esto es que el Estado tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de

⁵² Cfr. Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 2425/2015, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de agosto de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 11.

promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano. En otros términos, tal principio importa la ampliación y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, es decir, entraña exigencias en un doble aspecto: uno de carácter positivo y otro negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores:

- En su sentido positivo, deriva en la obligación para el legislador de ampliar el alcance o tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen.
- En su vertiente negativa, el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que imitan, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos; mientras que el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, es decir, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitidas previamente.⁵³

A la luz de lo anterior, es dable afirmar que con la introducción de un último párrafo al artículo 144 de la Ley Electoral de la entidad, el cual establece que en el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en esa misma ley, el legislador perdió de vista que esa norma puede ser entendida como una limitación para implementar o crear más acciones afirmativas de tal suerte que se logre ampliar el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de participación política de grupos sociales históricamente excluidos, siempre en atención a sus necesidades reales, presentes y específicas.

Por ello es que las acciones afirmativas no pueden reducirse a aquellas estrictamente enlistadas en una ley de forma inamovible sin posibilidad de ampliarlas, pues si bien es importante que ellas cuenten con respaldo normativo, es por la evolución de la

⁵³ Tesis de jurisprudencia 1ª./J.85/2017 (10ª.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, tomo I, pág. 189, de rubro "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS"

sociedad y sus necesidades que puede darse el caso de que se exijan, según las circunstancias de cada momento histórico-social, mayores demandas acerca de la implementación de acciones estatales que busquen ampliar el alcance o tutela de los derechos humanos, máxime tratándose de aquellos que hacen posible el juego democrático para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la acción afirmativa, aun si no está regulada o prevista expresamente en ley, encuentra sustento constitucional y convencional, pues existe mandato de que se debe otorgar mayor protección al ciudadano y a los grupos considerados vulnerables, para lograr mayor pluralidad en los órganos representativos e integrar y escuchar a las minorías para así abonar en la igualdad de todas y todos, y en aplicación del principio de progresividad.

Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional solicita a ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 144, último párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, pues sólo reconoce como válidas las acciones afirmativas que se encuentren en ese cuerpo legal, lo cual impide que en atención al principio de progresividad se favorezca la implementación de otras acciones afirmativas no previstas legalmente, pero que puedan contribuir a brindar mayor protección y garantía en el ejercicio de los derechos de participación política de grupos de la población que, por determinadas circunstancias, se encuentran excluidas de participar con mayor efectividad en la vida democrática de la entidad, y estar en posibilidad de lograr que participen con mayor igualdad en los procesos democráticos.

C. Deficiencia de las medidas afirmativas para garantizar la paridad de género

Una vez precisados los alcances y naturaleza de las medidas afirmativas en el presente concepto de invalidez, lo procedente es avocarse al análisis de constitucionalidad de los artículos 143 bis 1, segundo y tercer párrafo, y 146 bis 2, fracciones I y II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Previo a desplegar los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de las normas en estudio, se estima pertinente traer al presente el contenido de las mismas a efecto de vislumbrar el diseño normativo de éstas, las cuales a la letra prevén:

"Artículo 143 bis 1. Para garantizar la paridad entre géneros en el caso de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

Cada partido político o coalición deberá generar dos bloques, el primero con los trece distritos con porcentajes de votación alta, y el segundo con los trece distritos restantes y postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque.

Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de diputaciones. En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas en la elección de diputaciones para dicha coalición.

Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de diputaciones, la Comisión Estatal Electoral definirá de manera aleatoria la distribución del género entre las candidaturas para la integración del Congreso del Estado para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Para el caso de las diputaciones plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género. En caso de coaliciones, los partidos políticos coaligados postularán de manera independiente a las candidaturas a las diputaciones plurinominales.

Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aún cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."

"Artículo 146 bis 2. La paridad transversal en la postulación de candidaturas para los ayuntamientos del estado consiste en que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que ni al género femenino, ni masculino le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

Para garantizar la regla establecida en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones deberán observar las reglas siguientes:

I. Cada partido político, coalición o candidatura común deberá generar dos bloques, el primero con los veinticinco municipios con porcentajes de votación alta, y el segundo con los veintiséis municipios restantes, y postular en un cincuenta por ciento para cada género las candidaturas a las presidencias municipales en cada bloque; con la salvedad de que en el primer bloque la candidatura excedente será para el género femenino.

II. Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los municipios para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de Ayuntamientos.

En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas a presidencias municipales en la elección de ayuntamientos para dicha coalición.

III. Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de Ayuntamientos, la Comisión Estatal Electoral definirá la modalidad en la que deberá postular sus candidaturas para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."

De la literalidad de las normas cuestionadas se advierte que el legislador neoleonés diseñó un sistema —para garantizar la paridad de género— que instituye el deber de los partidos políticos de generar únicamente dos bloques de competitividad para las candidaturas al Congreso y a miembros de los ayuntamientos neoleoneses, en los siguientes términos:

	Como bloques para la integración del Congreso	Como bloques para la integración de los ayuntamientos	Distrito de prelación de votación
Primer bloque	13 distritos con porcentaje de votación alta postulando seis fórmulas de un género distinto. <i>M</i> <i>Defer</i>	25 municipios con porcentajes de votación alta, postulando en un 50% para cada género para las presidencias municipales. La candidatura excedente será para el género femenino.	Se dará la prelación de los distritos para formar bloques, usándose optativamente por cada partido político o coalición, los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en elecciones de diputaciones.
Segundo bloque	13 distritos restantes, postulando seis fórmulas de un género distinto.	26 municipios restantes, postulando en un 50% para cada género para las presidencias municipales.	Se dará la prelación de los municipios para formar bloques, usándose optativamente por cada partido político o coalición, los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres

			procesos en elecciones de ayuntamientos.
--	--	--	--

En esencia las normas en combate prevén un sistema que en apariencia se encuentra orientado a garantizar la efectiva paridad de género, sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional, el diseño normativo de los preceptos en estudio se aparta del andamiaje constitucional en materia paritaria.

Para sustentar dicha premisa, es esencial referir el contenido del principio constitucional de paridad de género, el cual consiste en una manera de garantizar la plena igualdad entre la mujer y el hombre en el acceso a los diversos cargos que integran la estructura gubernamental en los Estados Unidos Mexicanos.

No hay que perder de vista que la aludida máxima fue incorporada de forma expresa en la Norma Suprema a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

Dentro de los cambios realizados por el Poder Reformador en la citada reforma constitucional destaca aquella referente a que en la Ley Fundamental se incorporó en el artículo 35, fracción II, que se reconoce el derecho de la ciudadanía de ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Incluso, resulta digno de elogio que el texto de este precepto fue transformado en su redacción con la finalidad de contemplar palabras que no hagan alusión directa a mujeres o a hombres, sino que utiliza un lenguaje neutro, de manera que refiera a cualquier persona con la calidad de ciudadana.

Si bien esta modificación resulta enormemente trascendente para implementar el principio de paridad de género en la Constitución Política Federal, la mencionada reforma constitucional no se limitó a incorporar dicho principio como un derecho de la ciudadanía, sino que fue estructural pues el Constituyente Federal estableció que la paridad de género debe observarse en la integración de los diversos órganos y órdenes de gobierno tanto Federal como Estatal y Municipal.

Asimismo, la introducción del principio de mérito en la Norma Fundamental responde —tal como lo resaltó el Constituyente Federal en su exposición de

motivos— a la desigualdad histórica que ha prevalecido entre la mujer y el hombre en el acceso a los puestos de decisión y, desde luego, de elección popular⁵⁴ en la integración de los diversos órdenes de gobierno mexicanos.

Es decir, el reconocimiento en la Ley Fundamental del principio de paridad de género es el resultado cumbre las diversas medidas que el Estado mexicano ha ido implementado con el fin de dirigirse hacia la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres, pues permite que se integren en igualdad circunstancias en todos los ámbitos de decisión política.

Así, el Constituyente expuso que el reconocimiento del principio de paridad de género en la Norma Fundamental se traduce como una medida indispensable frente a la evidente y abrumadora subrepresentación de las mujeres en los órganos de decisión política, así como para cumplir con las obligaciones convencionales de generar las condiciones para que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres sean una realidad.⁵⁵

Es decir, la incorporación de la paridad de género como principio constitucional, responde a las obligaciones derivadas de las firmas y ratificaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención Belém Do Pará”.

Asimismo, el Poder Reformador de la Constitución Federal reconoció que, en términos de los referidos tratados, el Estado mexicano tiene el deber de adoptar medidas tendientes a suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas a mencionados instrumentos.

En adición al deber de observar las Convenciones enunciadas, el Constituyente General también retomó lo plasmado en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria elaborado por la Organización de la Naciones Unidas Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribe, en la cual la igualdad sustantiva y la

⁵⁴ Véase la exposición de motivos de la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, p. 2, disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMiefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7Iey1FqrieW/hGYHrhza9/wdqObrbSZE8icTNVobvcgYaVCyoz2CQ==> [Consultado el 28/03/2021].

⁵⁵ Cfr. exposición de motivos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, pp. 31-32.

paridad entre mujeres y hombres son ejes torales de las transformaciones de un Estado inclusivo.

Aunado a la anterior, la multicitada reforma a la Norma Fundamental atiende al cumplimiento de las Observaciones finales del Comité de la CEDAW a México, en las cuales sobresalen:

- Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres, así como derogar las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con la Convención.⁵⁶
- Eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal⁵⁷.

En suma, el principio constitucional de paridad de género tiene por objeto conseguir la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre en el acceso a los diversos cargos de gobierno del Estado mexicano y su consagración en la Ley Fundamental obedeció a la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales que contrajo mediante la suscripción de los instrumentos a los que se ha venido haciendo referencia.

En esa tesitura, el estado de Nuevo León, al ser parte integrante del Estado mexicano, debe introducir en su orden jurídico local vigente **normas encaminadas a observar el principio de paridad de género**, sin limitar su observancia en determinados aspectos, tal como acontece en el presente caso.

Una vez desentrañado el alcance y esencia del principio constitucional de paridad de género, es posible advertir que el mismo se encuentra diseñado para garantizar

⁵⁶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Observaciones finales del Comité a México, CEDAW/C/MEX/CO/7 y 8, párr. 14.

⁵⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Observaciones finales del Comité a México, op. cit., párr. 23.

la igualdad entre mujeres y hombres — primordialmente — en el acceso a los puestos de representación política.

Sin embargo, los preceptos normativos en combate al prever únicamente dos bloques de competitividad, con el objeto de aparentemente garantizar la paridad de género en los procesos electorales de los diversos cargos de elección popular, se aparta de la observancia y alcances del principio constitucional de paridad de género.

Ello, ya que la regulación en estudio representa una indebida delimitación a la adopción de otras medidas que permitan una efectiva paridad de género en las contiendas electorales para la integración del Congreso y ayuntamientos neoleonese.

Ciertamente, los preceptos normativos pasan por alto que el principio constitucional de paridad de género no admite criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente en aquellos distritos en los que el partido haya perdido en el proceso electoral anterior.

Lo anterior ya que, la observancia del principio de paridad de género en los diversos procesos de elección de cargos públicos deben regirse bajo la indicada máxima constitucional, sin limitación alguna, pues tal como lo apuntó el Constituyente permanente al momento de incorporar el principio en cita, éste tiene como fin generar las condiciones indispensables para que las mujeres puedan participar y acceder verdaderamente a los distintos cargos de elección popular y no solo a aquellos que incluso se advierte como mera simulación, sino a su integración en los diversos órganos y ordenes de poder del Estado Mexicano en su totalidad.

Por otra parte, este Organismo Autónomo no pasa por alto que en términos del artículo 41⁵⁸ de la Norma Fundamental, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para adecuar sus ordenamientos e implementar las formas y modalidades que estime oportunas para observar el principio de paridad de género,

⁵⁸ "Artículo 41. (...)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(...)"

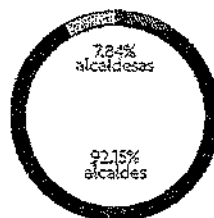
no obstante, tal habilitación no significa que el diseño adoptado obstaculice el cumplimiento pleno del principio invocado.

En ese sentido, en ejercicio de la referida libertad configurativa, el Congreso neoleonés instauró un sistema que se circunscribe única y exclusivamente en dos bloques de competitividad, cuyo efecto es excluir más y otros bloques que permitan una paridad de género en las contiendas electorales cuando se integren el Congreso y ayuntamientos en el estado de Nuevo León que resulten más efectivas e idóneas para cumplir con su propósito.

Por otra parte, este Ombudsperson estima pertinente evidenciar el contexto social de Nuevo León en torno a la participación de las mujeres en los procesos electorales de esa entidad federativa.

Para ello y en atención a los datos obtenidos por este Organismo Autónomo, se iniciará con una demostración del curso histórico de la participación de las mujeres en las contiendas por los ayuntamientos neoleoneses en los procesos electorales de los años 2015, 2017-2018 y 2020-2021.

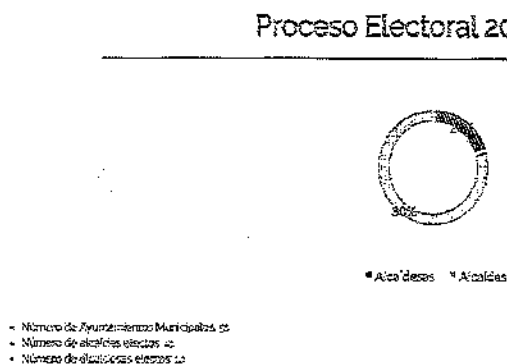
En esa línea, en el proceso electoral del año 2015, de los 51 ayuntamientos municipales, únicamente fueron electas cuatro alcaldesas, representando un 7.84%, tal como se puede observar en la siguiente gráfica:



- Número de Ayuntamientos Municipales: 51.
- Número de alcaldes electos: 47 (92.15%).
- Número de alcaldesas electas: 4 (7.84%).

Fuente: Observatorio de la participación política de las mujeres en Nuevo León.

Posteriormente, para el proceso electoral 2017-2018, el número de alcaldesas electas fue de 10, el cual representa un 20% del total de los 51 Ayuntamientos Municipales neoloneses, cifra que es posible visualizar en la siguiente representación:



Fuente: Observatorio de la participación política de las mujeres en Nuevo León.

Ahora bien, en el pasado proceso electoral 2020-2021 se advirtió que, en las candidaturas a las presidencias municipales, los partidos políticos postularon, en su mayoría, a más candidatas que candidatos; mientras, de las 16 candidaturas independientes, únicamente dos mujeres se postularon bajo dicha figura, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Candidaturas a presidencias municipales por partido político

Partido/coalición	Hombres	Mujeres	Total
Candidatura Independiente	14	2	16
Fuerza por México	9	9	18
Juntos Haremos Historia por Nuevo León	14	16	30
Morena	4	5	9
Movimiento Ciudadano	19	22	41
Partido Acción Nacional	25	25	50
Partido de la Revolución Democrática	2	2	4
Partido del Trabajo	4	7	11
Partido Encuentro Solidario	4	6	10
Partido Nueva Alianza Nuevo León	4	6	10
Partido Revolucionario Institucional	3	3	6

Partido Verde Ecologista de México	8	10	18
Redes Sociales Progresistas	15	15	30
Va Fuerte por Nuevo León	22	23	45

Fuente: Observatorio de la participación política de las mujeres en Nuevo León.

Si bien es cierto, de los datos que preceden es posible percatarse — en un primer momento— de una mayor participación de las mujeres en el acceso a las presidencias municipales neoleoneses en el proceso electoral 2020-2021, también lo es que solamente fueron electas 10 alcaldesas de los 51 Ayuntamientos municipales locales.

Es decir, persiste la subrepresentación de la mujer en la integración de los ayuntamientos municipales neoleoneses, pues aún no se logra una representación paritaria a nivel municipal, que verdaderamente refleje la observancia del principio constitucional de paridad de género.

Por otra parte, cabe resaltar la trascendencia de implementar diversas formas, mecanismos o la introducción de un sistema que logre la consolidación plena de la máxima constitucional de mérito, pues hasta el momento se continúa con una escasa participación de las mujeres en el acceso a las presidencias municipales neoleoneses, tal como se ilustrará con los siguientes ejemplos.

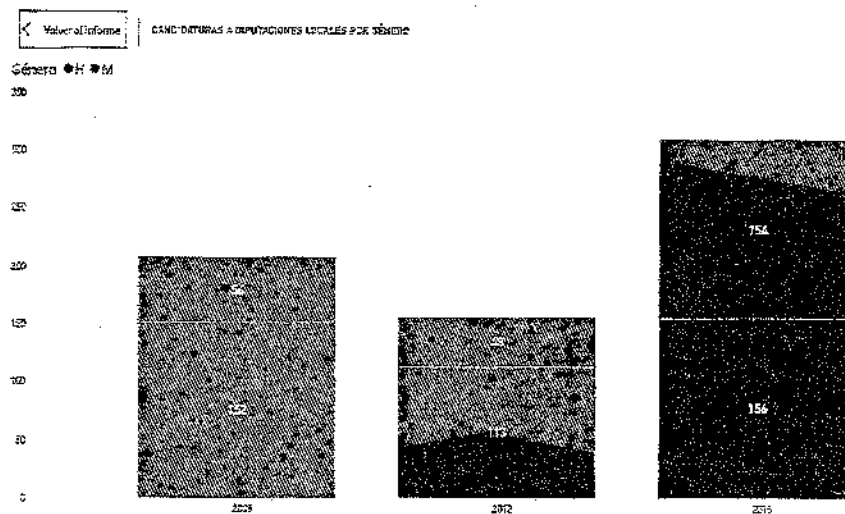
En el proceso electoral de 2020-2021, en el municipio neoleonés de Monterrey, los partidos políticos postularon a la candidatura a seis hombres y solamente a una mujer, siendo ganador de la contienda un presidente municipal.

El anterior caso se replica en su gran mayoría en el resto de los municipios de la entidad, siendo extraordinarios los casos en que predominó la postulación de las mujeres como candidatas frente a candidatos hombres, tal como aconteció en el caso del municipio neoleonés de General Bravo, donde la contienda fue entre cuatro candidatas y un candidato, concluyendo el proceso con el triunfo del candidato hombre.

De lo anterior, se evidencia que perdura — en la práctica de las contiendas electorales en el estado de Nuevo León—medidas que no garantizan el acceso real de las

mujeres a los cargos de elección popular, tal como se ha demostrado en los ejemplos *supra* aludidos.

Ahora, por cuanto hace a la representación de las mujeres en el Congreso del estado de Nuevo León se destacan la apertura del mismo para que las mujeres puedan integrar el Poder Legislativo local, esto luego de ver su integración desde los años 2009 a 2015, conforme a la siguiente tabla:



Fuente: Observatorio de la participación política de las mujeres en Nuevo León.

En cuanto hace al proceso electoral 2020-2021, las postulaciones de los partidos políticos fue la siguiente:

Candidaturas a diputaciones locales por partido

Partido/coalición	Hombres	Mujeres	Total
Candidatura Independiente	4	8	12
Fuerza por México	24	32	56
Juntos Haremos Historia por Nuevo León	12	14	26
Morena	13	17	30
Movimiento Ciudadano	24	32	56
Partido Acción Nacional	26	30	56
Partido de la Revolución Democrática	2	2	4
Partido del Trabajo	14	16	30
Partido Encuentro Solidario	20	20	40
Partido Nueva Alianza Nuevo León	14	16	30

Partido Revolucionario Institucional	2	2	4
Partido Verde Ecologista de México	12	18	30
Redes Sociales Progresistas	28	28	56
Va Fuerte por Nuevo León	23	29	52

Fuente: Observatorio de la participación política de las mujeres en Nuevo León.

De lo anterior se desprende que, en el proceso electoral de referencia, el Congreso local logró una integración paritaria, contrario a lo que aconteció a nivel municipal.

Bajo esa tónica, esta Comisión Nacional estima que el sistema previsto en los preceptos controvertidos —al encontrarse limitado únicamente a la creación de dos bloques de competitividad— impide la eficacia plena del principio constitucional de paridad de género, porque imposibilita la toma de otras medidas que salvaguarden el acceso a los cargos de forma paritaria.

Máxime que, como ya se argumentó en el subapartado previo, la Ley impugnada impide que se establezcan y apliquen medidas afirmativas adicionales a las previstas en ese ordenamiento, lo cual sin duda se verá reflejado de forma negativa en la observancia del principio de paridad de género, que por sus implicaciones demanda mayor dinamismo en atención a las necesidades de la sociedad, principalmente de las mujeres que buscan superar la desventaja en la que se encuentran en el ámbito político.

Así, teniendo en cuenta que la medida que se adopte para impulsar la paridad de género en la integración de los ayuntamientos municipales debe ser reforzada o superior a la implementada para el acceso a otros cargos de elección popular, con el objeto de que en los venideros procesos electorales se logre una integración paritaria y así las mujeres interesadas en participar en la contienda logren el acceso a dichos cargos con resultados reales de accesibilidad al poder y no se queden en meras ficciones.

De tal suerte que el diseño normativo neoleonés insertado por el legislador local en los preceptos normativos, únicamente lo circunscribe a la creación u observancia de dos bloques de competitividad, pasando por alto que dicha limitación tiene efectos negativos, pues deniega la existencia de otros bloques que impulsan la consolidación de un sistema paritario.

En otras palabras, el legislador neoleonés instauró en las normas impugnadas un sistema que si bien, en apariencia, pretende observar el principio constitucional de paridad de género, lo cierto es que la medida legislativa en estudio no consigue robustecer el régimen paritario y, en consecuencia, trastoca el núcleo esencial de la máxima constitucional invocada.

Por lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional expulse del orden jurídico del estado de Nuevo León los preceptos normativos impugnados con el fin de salvaguardar la igualdad entre mujeres y hombres, así como la observancia del principio de paridad de género en el acceso a los cargos de elección popular.

D. Ineficacia de la acción afirmativa sobre personas jóvenes

En el presente apartado se explica que el artículo 144 bis 2, tercer párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, el cual establece una acción afirmativa a favor de personas jóvenes, es ineficaz para cumplir con propósito.

Para tal efecto, conviene transcribir la totalidad del precepto, para así estar en posibilidad de continuar con su escrutinio:

"Artículo 144 bis 2. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas para las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

Las candidaturas independientes deberán garantizar la postulación de por lo menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas a los Ayuntamientos, a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven.

En todo caso, en el conjunto de postulaciones realizadas por un partido político o coalición, tanto en candidaturas propietarias y suplentes, en cada una de ellas se debe postular al menos veinte por ciento de personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años cumplidos a más tardar el día de la elección.

Para el caso de los partidos políticos que participan en coalición podrán ser acumulables las postulaciones de candidaturas que realicen a través de la coalición y las que realicen en lo individual."

De lo anterior puede apuntarse que la norma en comento introduce una acción en beneficio de personas que considera jóvenes, conforme a las pautas siguientes:

- Los partidos políticos y coaliciones están obligados a postular cuando menos el 20% del total de sus candidaturas para las elecciones de diputaciones y miembros del ayuntamiento a personas de entre 21 a 35 años de edad.
- También las candidaturas independientes deben garantizar la postulación de por lo menos el 20% del total de sus candidaturas a los ayuntamientos a personas que tengan el rango etario ya mencionado en el punto anterior.
- La norma apunta que ese tipo de candidaturas se *puede* realizar en fórmula o *individualmente* un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven.
- Finalmente, señala que en todo caso, en el conjunto de postulaciones realizadas por un partido político o coalición, tanto en candidaturas propietarias y suplentes, en cada una de ellas se debe postular al menos veinte por ciento de personas que tengan entre 21 a 35 años cumplidos a más tardar el día de la elección, y que el caso de los partidos políticos que participan en coalición podrán ser acumulables las postulaciones de candidaturas que realicen a través de la coalición y las que realicen en lo individual.

Este Organismo Autónomo reconoce la labor del legislador de crear una acción afirmativa a favor de personas consideradas jóvenes, para que así tengan mayores posibilidades de intervenir en los procesos democráticos para la elección e integración de los órganos representativos y así procurar su igualdad material.

Sin embargo, se estima que el Congreso no fue cuidadoso al diseñar la previsión normativa, dado que su configuración normativa únicamente procura una obligatoriedad en la postulación de candidaturas reflejadas en términos de porcentajes, sin que haya procurado que existan posibilidades reales de cumplir con ese objeto.

Conforme a las consideraciones del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso local, se hizo hincapié en que con la reforma a la Ley Electoral local en la que se introdujeron acciones afirmativas a favor de varios grupos de la población, se pretendió respetar la máxima constitucional del derecho de votar y ser votados de manera igualitaria estableciendo derechos para los grupos más

vulnerables de la sociedad, [pues] es importante reconocer su invisibilidad y el gran rezago que han tenido durante mucho tiempo dentro de nuestra sociedad, como son los grupos indígenas, los jóvenes, las personas con alguna discapacidad y los miembros de la diversidad sexual.

Concretamente, la creación de cuotas a favor de la población considerada joven buscó *asegurar su participación en candidaturas propietarias y suplentes a los cargos de elección popular.*

En esa virtud, con el Decreto 097 que modificó la Ley en comento, se quiso beneficiar al sector de los jóvenes que van de los 21 a los 35 años, toda vez que:

"...se pretende incorporar a la toma de las decisiones a este grupo social garantizándole su participación efectiva dentro de las elecciones a diputaciones locales y Ayuntamientos de la entidad, atendiendo así acciones afirmativas en favor de ellos siendo un tema pendiente dentro de nuestra legislación local, estableciendo que los partidos políticos y coaliciones postulen cuando menos el 20-veinte (sic) por ciento del total de sus candidaturas para elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos a personas que atiendan este sector poblacional para acceder a un cargo de elección popular."

De lo anterior, puede colegirse que la intención del legislador fue crear una medida que pudiera garantizar la participación efectiva en las elecciones de diputaciones y miembros del ayuntamiento al citado grupo etario.

Sin embargo, contrario a lo anterior, el legislador creó una disposición que anula la pretendida finalidad, ya que contrario al resto de las acciones afirmativas que incluyó en la legislación, la acción positiva en materia de juventudes no exige que la fórmula de completa de candidatos (propietario y suplente) esté integrada por personas que tengan la calidad de jóvenes, pues basta que uno de ellos lo sea para que se tenga por colmada la obligación a cargo de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, según corresponda.

Esto es, si la norma establece que ese tipo de candidaturas se *podrán* realizar en fórmula o bien, de forma individual cuando lo sea un integrante de la fórmula en la cual otra persona no sea considerada joven, ello resta eficacia al objetivo perseguido.

Esto es así pues a juicio de esta Comisión Nacional, los partidos políticos, coaliciones e incluso candidatas y candidatos independientes podrán tener por acreditada esa

obligación al realizar sus postulaciones del 20% del total de las candidaturas para las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos a personas con ese rango de edad, aun si todas las candidaturas son en calidad de suplentes.

Por ello se considera que la propia norma permite que la acción afirmativa no resulte idónea para el fin que se propone conseguir, que es hacer que a las personas de 21 a 35 años de edad –consideradas jóvenes– se les garantice su plena y efectiva participación en las elecciones a diputaciones locales y ayuntamientos de la entidad, pues se tendrá por satisfecha la exigencia con que simplemente se acredite un determinado porcentaje de postulación de candidaturas sin importar si ello realmente tiene posibilidad de trascender en la integración de los citados órganos de representación popular.

Para este Organismo Nacional, es importante que, para la eficacia de la postulación de candidaturas de grupos históricamente excluidos, la fórmula completa se integre por personas que se identifiquen como integrantes de esos conglomerados sociales, en este caso, de personas consideradas jóvenes, pues de esta manera, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas que también se estimen jóvenes, de tal suerte que así ese sector no sólo sería visibilizado en la candidatura, sino también en la ocupación de los cargos correspondientes.

En otras palabras, se sostiene que las fórmulas que se registren a efecto de observar la acción afirmativa en comento deben integrarse con candidatos propietario y suplente que pertenezcan al mismo grupo etario pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona considerada parte de ese grupo poblacional, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral de ser votados y ocupar cargos de elección popular.

En ese tenor, el que el legislador permita que baste con que uno de los miembros de la fórmula sea joven, no satisface la razón de ser de la acción afirmativa que el propio legislador estimó necesario prever en ley, pues pasa por alto que, por su naturaleza, busca posibilitar que personas pertenecientes a minorías, como los jóvenes, tengan el derecho efectivo de participación en la vida pública de la entidad.

El interés de que la acción afirmativa implementada se encuentre diseñada de tal suerte que resulte idónea y efectiva recae en que implica el deber de las autoridades

de establecer instrumentos a fin de lograr la citada finalidad, haciendo prevalecer los principios de igualdad y no discriminación a favor de grupos en situación de vulnerabilidad.

En la especie, el Congreso de la entidad valoró la importancia de establecer medidas compensatorias para proteger a los jóvenes neoleoneses mediante el establecimiento en ley de medidas que tengan como objeto procurar la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política de la población joven, pues la realidad es que se trata de un grupo de la población cuya participación se encuentra rezagada.

En este punto es importante señalar que, conforme a datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, las personas menores de 35 años que resultaron electas durante el procedimiento electoral de 2018, en la elección de diputaciones locales, fue un total de 19 de las 83 diputaciones propietarias y suplentes que conforman el Congreso estatal, es decir, el 22.89% del total; mientras que en la elección de miembros del ayuntamiento, fueron electas 335 personas menores de ese rango de edad de un total de 1,100 candidaturas, lo que representa el 30.45% del total de candidaturas electas⁵⁹.

De ahí que, para impulsar la participación de los jóvenes, es menester que se implementen acciones afirmativas que permitan mantener e incluso aumentar la inclusión de ese sector de la población en cuanto a la postulación de candidaturas y en el ejercicio del cargo de puestos de elección popular.

A mayor abundamiento, el Instituto Mexicano de la Juventud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México identificaron que las personas jóvenes plantearon sistemáticamente dos frustraciones importantes y conexas: su exclusión de la participación cívica y política significativa, y la desconfianza en los sistemas de clientelismo y gobernanza corrupta que carecen de voluntad y capacidad para afrontar dicha exclusión. Esto ha llevado a las personas jóvenes a exigir una mayor participación en los procesos electorales y en la formulación de

⁵⁹ Datos tomados del Acuerdo CEE/CG/36/2020 del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se determina la implementación de acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021.

políticas a través de consejos, asambleas y parlamentos de jóvenes, como también foros de adopción de decisiones a nivel local, nacional, regional y mundial⁶⁰.

Por ello, en el informe de las citadas instituciones también se hizo patente que a fin de asegurar la participación política significativa e inclusiva de la juventud y el aumento de la confianza cívica, los Estados miembros y las organizaciones internacionales y regionales deberían, entre otras cuestiones muy importantes, institucionalizar medidas para cerrar la brecha que existe entre la población joven y la representación juvenil en los procesos y las instituciones de gobernanza locales y nacionales adoptando cuotas para personas jóvenes, estableciendo funciones y juntas asesoras para la juventud y facilitando el acceso de jóvenes a cargos electivos mediante la armonización de la edad mínima para postularse a cargos públicos con la edad mínima para votar⁶¹.

Acorde con lo anterior, si la medida contenida en el artículo 144 bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León es una acción afirmativa que tiene como fin hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de equidad de las personas consideradas jóvenes en la entidad, debió tomar en consideración que para hacer realidad ese objetivo debió diseñar de tal forma la acción afirmativa para que resultara eficaz en el cumplimiento de su propósito, estableciendo la obligación de que la totalidad de los miembros de la fórmula se integre de personas consideradas en el rango de 21 a 35 años, y no como en efecto la estableció, al permitir que la exigencia se tenga por cumplida con que alguno de los integrantes de la fórmula sea considerado con tal carácter, lo cual no resulta útil para que la medida se traduzca como una oportunidad real de integrar los órganos de poder.

Como se advierte del propio texto normativo, la permisón de que se tenga por satisfecha la acción afirmativa bastando que uno solo de los candidatos sea joven, aunque la otra persona con la que integre la fórmula no lo sea, no cumple con su objetivo de asegurar la participación de ese sector en candidaturas propietarias y suplentes a los cargos de elección popular, como pretendió el legislador, y en su oportunidad trascender a la integración de los cuerpos de representación política local.

⁶⁰ "Jóvenes hacia el 2030. Innovación para la transformación. Aportes para la reflexión", Imjuve y Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, México, 2018, p. 55.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

Si bien no pasa desapercibido para este Organismo Nacional que la norma también refiere que las candidaturas jóvenes *pueden* realizarse en fórmula, se estima que al no encontrarse establecida como una obligación sino como una posibilidad, no se garantiza que las juventudes ejerzan sus derechos de participación política de forma significativa y en condiciones de igualdad, ya que la disposición no vincula a que la fórmula completa se integre por personas identificadas en ese rango de edad.

A lo anterior debe agregarse que, como lo sustentando esta Comisión Nacional, ya que la medida combatida no es idónea ni eficaz para garantizar la mayor inclusión de las personas jóvenes en los procesos de renovación de los representantes populares, se soslayó lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el último párrafo del artículo 4º, el cual expresamente mandata que el Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. Por ende, la norma en combate no es acorde con esta previsión constitucional, pues no atiende al principio de interés de las juventudes que se consagra en la Ley Fundamental.

De manera que no se garantizan los derechos de participar políticamente a los jóvenes, porque los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes pueden o no postular la fórmula completa con candidatos jóvenes, lo cual también afecta su plena inclusión a la vida pública en condiciones de igualdad, por lo que ese Alto Tribunal debe declarar su invalidez.

TERCERO. El artículo 9 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece el derecho de los ciudadanos para ser elegidos a los cargos de diputados o diputadas, gobernador o gobernadora, así como para ser miembro de un ayuntamiento en la entidad, precisando que deberán reunir los requisitos previstos en la Constitución local.

Sin embargo, establece que para poder participar en el proceso de elección las ciudadanas y los ciudadanos no deberán haber sido sentenciados por la comisión de determinadas conductas que la ley prevé como delitos.

Lo anterior implica que aquellas personas ciudadanas que hayan sido condenadas por esas conductas antijurídicas en el pasado, pese a que ya hayan cumplido la pena, quedarán imposibilitadas para ejercer en el futuro su derecho a ser votadas para los cargos aludidos.

Ello se traduce en una limitación desproporcionada al derecho a ser votado, toda vez que, dada la redacción de la norma, las personas que cuenten con antecedentes penales por la comisión de esas conductas, no podrán participar nunca en procesos de elección correspondiente.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la inconstitucionalidad de la porción normativa "*así como que no hayan (sic) sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria en los términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", prevista en el artículo 9 y del tercer párrafo del artículo 144 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Ello, pues a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas normas resultan ampliamente desproporcionadas en perjuicio de las ciudadanas y los ciudadanos neoleoneses, pues quienes quieran participar en un proceso de elección para los cargos de diputaciones, gubernatura o para ser miembro del ayuntamiento en el estado, y que en el pasado hayan sido condenados por alguna de esas conductas, estarán vedados *ad infinitum* de toda posibilidad de ejercer su derecho al voto pasivo.

Lo anterior, ya que derivado de la forma en el que legislador local redactó el supuesto de inelegibilidad para los cargos de elección popular, sin prever un margen temporal entre la sanción y la postulación, permite la exclusión injustificada de por vida de las personas que se encuentren en esos supuestos, lo que da pauta a que esa restricción resulte claramente irrazonable.

Para sostener esa afirmación, el presente concepto de invalidez se estructura de la siguiente forma: en un primer apartado, se abundará respecto de los derechos de votar y ser votado; posteriormente, conforme a ese parámetro, se expondrán los argumentos que sostienen que la norma impugnada es inconstitucional, razones que se complementarán con la aplicación de un *test de proporcionalidad*, de conformidad con los precedentes sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en

donde se demostrará que la medida no supera dicho escrutinio, y probado lo anterior, el motivo por el que también debe ser expulsado del sistema normativo el párrafo tercero del artículo 144 de la misma ley.

A. Derechos políticos de votar y ser votado

Para iniciar con la exposición del concepto de invalidez, es conveniente referir que el parámetro de regularidad constitucional que sustenta la presente impugnación encuentra fundamento en los artículos 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal,⁶² 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶³ y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁴.

Dichos preceptos reconocen los derechos políticos de los ciudadanos y hacen posible el régimen democrático, al permitirles intervenir en la toma de decisiones en asuntos de interés general, como lo es su forma de gobierno y la elección de sus legítimos representantes. Asimismo, resulta trascendental mencionar que la participación de las personas por medio del ejercicio de estos derechos va ligada a hacer efectivo el

⁶² "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

(...)"

⁶³ "Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

⁶⁴ "Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

cumplimiento de otros derechos y principios consagrados en la Constitución General de la República.

Los derechos políticos se han caracterizado por constituir un pilar fundamental de nuestro régimen constitucional democrático, toda vez que permiten la participación de las personas en la vida pública mediante la designación de sus representantes populares, así como para la toma de decisiones de interés general, ya sea de forma directa o indirecta.

Específicamente, la Constitución Federal reconoce en su artículo 35 los derechos de participación política que permiten a las personas intervenir en la toma de decisiones trascendentales, como es la elección de un representante.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que todos los ciudadanos gozan, sin distinción, de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; a votar y ser elegido en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos gozan de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, se colige que el bloque de regularidad constitucional reconoce los derechos políticos a favor de las personas, los cuales son indispensables para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos.

Ahora bien, se ha identificado que los derechos políticos son en su conjunto "*el poder político*" del cual está investido todo ciudadano para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.⁶⁵

En ese entendido, las prerrogativas de participación política se refieren medularmente a toda actividad de los miembros de la comunidad derivada de sus derechos a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes, por lo que sintéticamente, se trata de titularidades de las que desprenden los mecanismos por medio de los cuales se ejerce la ciudadanía.⁶⁶

Entendido de esa forma, se ha identificado que los derechos políticos son: el derecho al voto, a ser electo, a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, de petición, de reunión y de asociación.⁶⁷

Los derechos políticos son indispensables para el funcionamiento y organización del sistema democrático constitucional y dadas sus implicaciones, es inconcuso que también son derechos humanos reconocidos a favor de los ciudadanos para participar en los asuntos de interés general, es decir, para tomar parte en las decisiones fundamentales del Estado mediante la elección de sus representantes o bien, para configurar a los órganos del Estado, para la renovación del poder político.

Por lo tanto, los derechos políticos se refieren a aquellos atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano en el Estado, es decir, se trata de facultades o titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política.

No debe perderse de vista que toda vez que el sistema democrático es una garantía de los derechos fundamentales y en atención a que los derechos hacen posible la

⁶⁵ Galván Rivera, "Derechos políticos del ciudadano. Amparo y desamparo del juicio de amparo", en Gómez Oropeza, Manuel, Mac-Gregor, et. al. (coords), *El juicio de amparo a 160 años de la primer sentencia*, T. 1, México, UNAM-IJ, 2011, p. 496.

⁶⁶ Cfr. Picado, Sonia, "Derechos políticos como derechos humanos" en Nohlen, Dieter et. al (comp.), *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg-Internacional Idea-TEPJF-IFE-PCE, 1988, p. 48.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 51.

existencia del régimen democrático, los derechos de participación política son verdaderos derechos fundamentales, que cuentan con una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, aunado a que las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que establece la Norma Suprema.⁶⁸

En esa misma línea argumentativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos.⁶⁹

Al respecto, el Tribunal Interamericano ha interpretado los alcances del artículo 23 de la Convención Americana. Dicha disposición internacional, como ya fue mencionado previamente, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, lo cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad:

- a. A la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos.
- b. A votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.
- c. A acceder a las funciones públicas de su país.

⁶⁸ Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 83/2007, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 984, de rubro: *"DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVE"*.

⁶⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 147.

En relación con el alcance de la expresión "*asuntos públicos*", se ha entendido como un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo y abarca todos los aspectos de la administración pública, y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales.⁷⁰

El carácter de "público" atañe a aquello que es interés de toda la colectividad, por lo que trasciende a sus intereses particulares, como lo es la determinación del régimen de gobierno y la forma en que ellos habrán de participar, ya sea de manera directa o indirecta, así como las condiciones de ejercicio del poder, entre otros.

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que los derechos políticos son aquellas prerrogativas de los ciudadanos que les permiten participar en las decisiones relevantes de organización del Estado, tomando parte en las decisiones de la *res pública*, lo cual implica el ejercicio de la participación política, por lo que es dable afirmar que existe una relación entre ambos conceptos.

Los alcances de la participación política pueden incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente o de forma organizada, con el propósito de intervenir en la designación de quienes los gobernarán o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.⁷¹

Entonces la participación política significa la posibilidad que tienen los miembros de una comunidad para decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.

Es importante recalcar que los derechos políticos, tales como votar y ser votados, son derechos humanos de importancia fundamental ya que se relacionan con otros derechos reconocidos a favor de las personas, como la libertad de expresión y de asociación que, en un conjunto, hacen posible el juego democrático, dado que se trata

⁷⁰ Cfr. Observación General número 25, "La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)", Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

⁷¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 196.

de derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.⁷²

En ese sentido, la Corte Interamericana ha sido enfática en relación con la importancia de los derechos políticos al sostener que su ejercicio efectivo constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.⁷³

Para efectos de la presente impugnación, se destacan los derechos políticos de votar y ser votado, los cuales se encuentra consagrados en las normas internas e internacionales en materia de derechos humanos.

Esta prerrogativa puede entenderse en dos dimensiones:

- Derecho al voto activo, el cual puede entenderse como la prerrogativa a elegir y legitimar a sus representantes en los cargos de elección popular; en términos generales, puede identificarse como la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular.
- Derecho al voto pasivo, por su parte, se refiere al derecho a ser elegible o electo en un proceso de designación de un cargo público.

La salvaguarda de estos derechos es elemental para conservar el Estado Democrático de Derecho y constituye una auténtica forma de intervenir en los asuntos del Estado, por lo que al tratarse de derechos fundamentales requieren de mecanismos, procedimientos e instituciones que hagan pleno y efectivo su ejercicio.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Una vez expuesto el alcance del derecho a votar y ser votado que se reconoce a favor de las ciudadanas y los ciudadanos y reafirmar que forma parte del parámetro de

⁷² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 140 y 141.

⁷³ *Ídem*, párr. 143.

control de la regularidad en nuestro sistema jurídico, corresponde analizar si las normas impugnadas son acordes a dicho estándar.

Sin embargo, en primer lugar, se explicará la inconstitucionalidad del artículo 9 de la ley en la parte combatida, pues ello es indispensable para entender a su vez, la falta de armonización con la Norma Fundamental del tercer párrafo del diverso numeral 144 del mismo ordenamiento, al estar estrechamente relacionados.

De tal suerte que, para un mejor entendimiento, resulta necesario traer a colación contenido del artículo 9 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León:

"Artículo 9. Son elegibles para los cargos de Diputados, Gobernador y para ser miembro de un Ayuntamiento los ciudadanos que reúnan los requisitos contenidos en los artículos 47, 82 y 122 y que no se encuentren contemplados en los supuestos de los artículos 48, 84 y 124 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como que no hayan (sic) sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, en los términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De lo anterior, se desprende, en principio, que todas y todos los ciudadanos neoleoneses pueden ser elegibles para los cargos siguientes:

1. diputaciones,
2. gubernatura del estado y,
3. para ser miembros de un ayuntamiento.

Sin embargo, para poder acceder al proceso democrático de elección, será necesario que cumplan con los requisitos previstos en la Constitución Política del Estado⁷⁴

⁷⁴ "Artículo 47. Para ser Diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- II. Tener veintitún años cumplidos el día de la elección; y
- III. Ser vecino del Estado, con residencia no menor de cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la elección."

"Artículo 82. Para ser Gobernador se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado o con vecindad en el mismo, no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.
- II. Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la elección.
- III. No desempeñar el cargo de Secretario del Despacho del Ejecutivo, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de Justicia Administrativa, Consejero de la Judicatura del Estado,

para ocupar esos cargos y, además, que no se encuentren en los supuestos de exclusión previstos en el mismo ordenamiento.⁷⁵

Fiscal General de Justicia del Estado, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el Fiscal Especializado en Delitos Electorales, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral, Magistrado del Tribunal Electoral del Estado, Comisionado de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, Servidor Público o Militar en servicio activo.

Para que los comprendidos en este artículo puedan ser electos necesitan separarse absolutamente de sus puestos cuando menos cien días naturales antes de la elección."

"Art. 122.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser mayor de veintidós años;

III.- Tener residencia de no menos de un año, para el día de la elección en el Municipio en que ésta se verifique;

IV.- No tener empleo o cargo remunerados en el Municipio en donde se verifique la elección, ya dependan de éste, del Estado o de la Federación, exceptuándose los casos previstos en el artículo 124 de esta Constitución, así como los puestos de Instrucción y Beneficencia, y los demás que establezca la ley.

V.- Tener un modo honesto de vivir; y

VI.- Saber leer y escribir."

⁷⁵ "Art. 48.- No pueden ser Diputados:

I.- El Gobernador del Estado.

II.- El Secretario de Gobierno y los otros Secretarios del Despacho del Ejecutivo.

III.- Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, los Consejeros Electorales de la Comisión Estatal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Consejeros de la Judicatura del Estado, los Comisionados de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, el Fiscal General de Justicia del Estado, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y el Fiscal Especializado en Delitos Electorales;

IV.- El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado.

V.- Los funcionarios y empleados federales en el Estado.

VI.- Los Presidentes Municipales,

VII.- Los Jefes Militares con mando de fuerza, sea federal o del Estado y,

VIII.- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Los servidores públicos antes enunciados, con excepción del Gobernador, podrán ser electos como Diputados al Congreso del Estado si se separan de sus respectivos cargos a más tardar un día antes del inicio de las campañas electorales correspondientes."

"Art. 84.- El Gobernador del Estado será electo cada seis años y tomará posesión de su cargo el día 4 de octubre del año en que se celebre la elección.

El Gobernador cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar el cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

No podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador designado por el Congreso del Estado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional; y

b) El Gobernador Interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período."

Ahora bien, en lo que interesa al presente asunto, el legislador neoleonés, además, previó que no podrán ejercer el derecho a ser votado para alguno de los cargos de elección popular ahí referidos, aquellos ciudadanos o ciudadanas que *hayan sido sentenciados* por diversas conductas calificadas como delitos por la ley penal, y agrega que será en términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así como el artículo 9 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León se erige como una disposición relevante para el ejercicio del derecho a votar y ser votado respecto del proceso de elección de diputaciones locales, a la gubernatura, o bien, a formar parte de un ayuntamiento en la entidad.

Ello, pues se trata de una previsión legal que, por una parte, contiene el derecho de los ciudadanos a ser elegibles en un proceso de designación a los cargos públicos multicitados (sentido pasivo), así como del resto de las ciudadanas y ciudadanos que podrán elegir entre esas personas postuladas, a través del sufragio, a quienes consideren idóneos para el desempeño de esas funciones públicas (sentido activo).

Con base en ello se concluye que, a todo ciudadano neoleonés, en principio, por el sólo hecho de serlo, se le reconoce el derecho de voto pasivo, lo cual implica que se pueda postular para ser votado a fin de ocupar un cargo de elección popular a nivel estatal o municipal.

Así, dada la importancia e impacto del derecho a ser votado de las y los ciudadanos -lo cual incluso se reconoce a nivel constitucional y convencional como derecho humano indispensable para la democracia- es que este Organismo Nacional considera que las restricciones o limitaciones a ese derecho deberán ser justificadas y proporcionales, lo cual no acontece con la porción normativa impugnada, pues ésta tiene por efecto excluir para siempre de la posibilidad de ser votado a todas aquellas personas que en su pasado hayan sido sancionadas por el poder punitivo del Estado derivado de la comisión de las conductas reprochables previstas en el numeral impugnado, a pesar de que la condena haya sido impuesta con un amplio

"Art. 124.- Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, podrán ser electos consecutivamente hasta por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Los presidentes municipales de los ayuntamientos no podrán ser electos para el periodo inmediato, en municipio diverso al cual se desempeñaron como tales."

margen de tiempo previo a la postulación y que, además, ya haya sido compurgada por la persona.

En ese orden, a pesar de que la finalidad del legislador local pudiera ser constitucional al tratar de delimitar el perfil idóneo de las ciudadanas y los ciudadanos que se postularán para el proceso de elección de los cargos públicos de referencia, lo cierto es que la disposición desborda su objetivo y termina constituyéndose como una norma ampliamente desproporcional y restrictiva del derecho a ser votado en perjuicio de un sector de la población.

Lo anterior se hace patente derivado de la forma en que el Congreso del estado de Nuevo León reguló la restricción, pues al establecer que no podrán participar quienes hayan sido sancionados, implica que: 1) la norma no distingue entre quienes se encuentran (en el presente) cumpliendo una sanción penal de quienes ya lo hicieron (en su pasado), 2) ya que la norma engloba a las personas que ya compurgaron la pena, no precisa un rango de tiempo respecto de la fecha en que fue impuesta la condena y la postulación y 3) la exclusión será permanente pese al cumplimiento de la sanción impuesta.

Se advierte que las deficiencias apuntadas que llevan a este Organismo Nacional a sostener la inconstitucionalidad de las normas no existirían si el legislador local hubiera previsto expresamente que no podrán ser elegibles a los mencionados cargos de elección popular aquellas personas que estén condenadas por las conductas previstas en el artículo impugnado, pues en ese caso se haría referencia a una condena que sigue surtiendo sus efectos; es decir, que la pena se encuentra vigente, misma que fue impuesta de forma definitiva por la autoridad jurisdiccional al haberse acreditado la responsabilidad del condenado y, por ello, se le haya privado de la libertad, en cuyo supuesto efectivamente sería imposible el ejercicio de su derecho a ser votado.

Sin embargo, dada la forma en la que el Congreso local estableció la exigencia en análisis, ello da pauta a interpretar que la norma puede ser entendida en el sentido de implicar que la persona que fue condenada en el pasado sea objeto de una doble sanción: por un lado, la que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión del delito y, por otro, el reproche social posterior

a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar el derecho a ser votado, una vez que se reinserta en la sociedad.⁷⁶

En este punto conviene recortar que el pilar fundamental del sistema penitenciario de nuestro país desde las reformas a la Constitución General publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, es *lograr la reinserción de las personas en la sociedad*, es decir, a través del establecimiento de medios durante su reclusión que sirvan como herramientas, buscar que no vuelva a delinquir.⁷⁷ Por lo que, a partir de ese nuevo paradigma en nuestro sistema jurídico basado en los derechos humanos, las personas sancionadas penalmente que hayan compurgado su pena y, con ello, pagado el reproche social conforme a la ley, tienen el derecho de volver a formar parte de la sociedad activa en igualdad de circunstancias que las demás.

Igualmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos, forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les excluya de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado la pena que se le haya impuesto, debe estimarse que se encuentra en aptitud de ejercer todos y cada uno de sus derechos, como son aquellos que se le reconocen en su calidad de ciudadano.

Lo anterior fue soslayado por el legislador local, pues como se ha dicho, la disposición en combate no permite que aquellos ciudadanos y ciudadanas que cometieron alguna de las conductas reprochables que indica la norma en su pasado, puedan ejercer su derecho político a ser votados en condiciones de igualdad, en contravención al parámetro de regularidad constitucional.

De ahí que, más allá de una justificación válida para la delimitación de los perfiles de las y los ciudadanos, el legislador local estableció una norma injustificada,

⁷⁶ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta en sesión del 20 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁷⁷ Cfr. Tesis de jurisprudencia 10a. P./ 31/2013 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Décima Época, diciembre de 2013, tomo I, libro I, página 124 del rubro siguiente: **“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

desproporcional y estigmatizante, pues se fundamenta en una exigencia de orden moral al exigirles a las personas no haber incurrido antes (en cualquier momento de su vida previo a la postulación) en alguna de las conductas delictivas previstas en la norma para que puedan aspirar a participar en el proceso de elección de los cargos de referencia, y con ello, privarles de por vida de la posibilidad de ejercer un derecho fundamental, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva compatible con el andamiaje constitucional.

Es así que el vicio de inconstitucionalidad se surte en la medida de que impide que personas que en algún momento de su vida fueron condenadas por determinados delitos, limitó *ad infinitum* la posibilidad de ejercer el derecho humano a ser votado, ya que no contiene un margen de tiempo entre la sentencia o el cumplimiento de la pena y la postulación, pues bastará con haber sido sancionado en cualquier momento de la vida por la comisión de alguno de los delitos previstos en el artículo impugnado, para que en el futuro no pueda participar, de forma indefinida, en el proceso de elección de diputaciones, gubernatura o para formar parte de un ayuntamiento, pese a haber cumplido su pena y aunque cumpla con los demás requisitos previstos en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y la Constitución de esa entidad.

No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que el legislador de la entidad pretende dotar de constitucionalidad la porción normativa impugnada al aludir que la exigencia de *no haber sido sancionado* por alguna de las conductas ahí previstas deberá ser conforme al artículo 38 de la Constitución General de la República, lo cual tampoco resulta correcto como se explicará a continuación.

El artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra establece:

"Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión⁷⁸;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

De la interpretación sistemática de esa disposición, en relación con el artículo 1 del mismo ordenamiento constitucional, se desprende que los supuestos ahí previstos se constituyen como una verdadera restricción constitucional de los derechos humanos políticos electorales de los ciudadanos, cuyo ejercicio será válidamente limitado. Así lo determinó ese Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 293/2011⁷⁹, en el que se hizo patente que, pese a que el reconocimiento de los derechos humanos sea de fuente internacional, pero exista una restricción en el texto constitucional, se deberá estar a lo que indica nuestra Norma Fundamental.

Sin embargo, en el presente asunto, la norma en combate no guarda congruencia con lo previsto en el artículo 38 de la Constitución Federal, pues por la forma en que el legislador local estableció la restricción a ser votado en el artículo 9 de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, fue confeccionado en tal sentido que limita de forma atemporal un derecho humano, lo cual no es armónico con el Texto Supremo.

Para demostrar lo anterior, conviene recordar que el artículo 38 de la Norma General prevé que se podrán suspender los derechos de los ciudadanos –como el derecho a ser votado– por las siguientes hipótesis:

- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir del auto de vinculación a proceso,
- Durante la extinción de una pena corporal y,
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

⁷⁸ Ahora auto de vinculación a proceso desde la reforma constitucional en materia de justicia penal en nuestro país por la que se transitó de un sistema de justicia inquisitorio a uno de corte adversarial y garantista.

⁷⁹ Véase la sentencia dictada en la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión del 3 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

De lo anterior es dable desprender que, a la literalidad de la disposición constitucional, la suspensión de los derechos de los ciudadanos será durante un proceso penal, durante la extinción de una pena corporal, o bien, por sentencia ejecutoriada que imponga como pena esa suspensión.

A lo anterior es relevante hacer un importante paréntesis, en cuanto a la restricción establecida en el artículo 38, fracción II, de la Constitución General. Sobre esta norma, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado, de manera armónica con el principio de presunción de inocencia, que no puede subsistir como una restricción absoluta, sino que debe entenderse en el sentido de que la limitación del derecho a votar, por el dictado de un *auto de formal prisión*, sólo tiene lugar cuando el procesado está efectivamente privado de su libertad, pues de no mediar esta circunstancia el referido derecho no debe ser suspendido cuando tal procesado está gozando de libertad⁸⁰.

Como puede advertirse, el texto constitucional prevé el plazo temporal en el que será válido restringir los derechos ciudadanos y una vez que éste se cumpla, dicha restricción perderá su vigencia y las personas recobrarán el ejercicio pleno de sus derechos.

Ahora, en contraste, el legislador local previó que no podrán participar en los procesos de elección popular para las diputaciones locales, a la gubernatura o para ser miembro de un ayuntamiento quienes *hayan sido sancionados* por determinadas conductas tipificadas como delito por la ley penal, es decir, que en su pasado hayan cometido las conductas prohibidas y que, además ya hayan cumplido la pena impuesta, lo cual evidentemente significa que la norma produce efectos restrictivos irrazonables para participar en los procesos de elección que continuarán *ad infinitum* en perjuicio de esas personas.

De ahí que la disposición impugnada no guarda congruencia con el artículo 38 de la Ley Fundamental, en consecuencia, no puede entenderse como una restricción constitucional válida de los derechos político-electorales de los ciudadanos que habitan en la entidad en términos de la Constitución General, pues mientras el texto constitucional establece, en términos generales, que la privación del ejercicio del

⁸⁰ Sentencia dictada en la contradicción de tesis 114/2011, resuelta en sesión del 21 de febrero de 2012, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 13.

derecho será mientras la persona se encuentra privada de su libertad o en cumplimiento de una pena o sanción, la norma local establece que por el hecho de haber sido sentenciado por delitos no podrán ser elegibles para los procesos de selección de diputados o diputadas, gobernador o gobernadora, ni para ser miembros de un ayuntamiento, transgrediendo su derecho a ser votado.

En síntesis, la porción normativa en combate del artículo 9 de la ley no se constituye como una restricción constitucionalmente válida de los derechos político-electorales de los ciudadanos que habitan en la entidad, por lo que se erige como una limitación desproporcional e injustificada del derecho a ser votado de los ciudadanos que, en su pasado, hayan cometido alguna de las conductas prohibidas ahí previstas, a pesar de haber cumplido con su respectiva condena y contar con los demás requisitos de elegibilidad que se prevean.

En congruencia con lo anterior, se reitera que derivado de la redacción en que se encuentra, la norma se presenta como una sanción *ad infinitum* en perjuicio de ese sector de la población, pues los excluye para siempre de la posibilidad de ser elegibles para alguna diputación, la gubernatura de la entidad o bien, para ser miembro de un ayuntamiento local.

Ahora bien, para reforzar las razones que sustenta la inconstitucionalidad denunciada, este Organismo Nacional procederá a realizar un examen de proporcionalidad para determinar si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa limite el derecho a ser votado.

Para iniciar con el mencionado escrutinio, debe decirse que como ese Tribunal Constitucional ha hecho patente, para llevar a cabo este ejercicio es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado *test de proporcionalidad*⁸¹. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;

⁸¹Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.⁸²

Atento a lo anterior, es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.

En el caso, si bien el legislador local no estableció textualmente la finalidad u objetivo de la norma impugnada, pudiera pensarse que su justificación es delimitar el perfil idóneo de las personas que se postularán para ocupar cargos de selección popular de las diputaciones, a la gubernatura o para ser miembros de un ayuntamiento, lo anterior, pues busca que esas ciudadanas y ciudadanos sean rectos, probos y honorables, en el entendido de que no hayan cometido delitos que principalmente afectan a las mujeres y a la familia, situaciones que a juicio del legislador, descartan a las personas que cuentan con antecedentes penales por la comisión de alguna de las conductas correspondientes, ya que no gozan de cualidades indispensables para la representación política.

De acuerdo con lo anterior, la finalidad perseguida por el legislador puede estimarse como constitucionalmente válida, es decir, cumple la primer grada del *test*, ya que busca que las personas que se postulan para los cargos aludidos cumplan con el perfil idóneo, para brindar garantía y certidumbre a la sociedad en general respecto de sus representantes.

Una vez determinado lo anterior, ahora se procederá a evaluar si la medida cumple con la segunda grada de análisis.

En esa etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el

⁸² Cfr. Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (19a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

examen de idoneidad presupone la existencia de una *relación empírica* entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo* y en *algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador.⁸³

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la medida no resulta adecuada para alcanzar los fines perseguidos por el legislador del estado de Nuevo León.

Esto es así dado que, partiendo de la finalidad constitucional que persiguió el legislador local consistente en delimitar el perfil adecuado de los representantes populares, así como para brindar certeza, confianza y seguridad a los ciudadanos, lo cierto es que la medida se basa en hechos del pasado de las personas, ajenos a su situación actual y, sobre todo distante de sus cualidades personales y profesionales para el ejercicio del cargo.

En efecto, la norma pierde de vista las cualidades personales y profesionales, así como el cumplimiento de todos los demás requisitos que pudieran cumplir los postulantes y toma como base requisitos ajenos al desempeño de las funciones como diputado o diputada, gobernador o gobernadora o como algún miembro del ayuntamiento para poder ser elegible a esos cargos públicos.

En este punto es necesario resaltar que el hecho de que una persona en su pasado haya cometido alguna de las conductas delictivas previstas en la norma impugnada, no implica que en el futuro continuará actuando de manera contraria a la ley, pues como se hizo mención, el objeto del sistema penitenciario en nuestro país es que, durante la reclusión la persona cuente con herramientas y medios encaminados a que no vuelva a delinquir y una vez que haya compurgado su pena, se encuentre en aptitudes e igualdad de oportunidades para reinserirse en la sociedad.

En conclusión, se estima que la medida consistente en que las personas que hayan sido sancionadas por la comisión de alguna de las conductas previstas en la disposición en combate no es idónea ni necesaria para alcanzar la finalidad que persigue, pues se insiste en que pierde de vista elementos esenciales del perfil de las personas, se basa en hechos del pasado y perpetua concepciones estigmatizantes,

⁸³ Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

esto es, no descansa sobre una base objetiva para determinar que esas personas *per se* no podrán ejercer sus funciones de forma adecuada.

Con lo aquí expuesto se ha demostrado que la medida no es idónea para alcanzar el fin constitucional perseguido, por lo que resulta innecesario el análisis de la norma a la luz de las siguientes gradas del *test*; no obstante, este Organismo Nacional continuará su análisis *ad cautelam*, en caso de que ese Tribunal Pleno considere que la norma sí supera la segunda grada del *test*, para evidenciar que la medida tampoco cumple con el resto de las gradas del examen de proporcionalidad.

En esa tesitura, la siguiente grada del examen consiste en dilucidar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental. Como se anunció, a juicio de este Organismo Nacional la medida en análisis tampoco supera esta grada conforme a lo siguiente.

La medida sujeta a análisis constitucional implica limitar o restringir el derecho a ser votado de las personas que en su pasado fueron sancionadas por ciertas conductas penales, con la finalidad de que quienes se postulen para los cargos multicitados cumplan con ciertas cualidades y ejerzan sus funciones con cabalidad.

Suponiendo sin conceder que dicha medida resultara idónea para alcanzar el fin perseguido, lo cierto es que el legislador local sí pudo ser más cuidadoso al momento de su regulación, cuyo resultado sería un menor grado de limitación al derecho humano en cuestión.

A saber y como ya se manifestó, el legislador tenía la opción de prever en la disposición que no podrán ser elegibles aquellas personas que estén condenadas por la comisión de las conductas previstas en el artículo impugnado, de tal suerte que así se haría referencia a que la persona se encuentra limitada en el ejercicio de su derecho a ser votado durante la vigencia temporal de la sanción penal aplicada de manera definitiva que, además, derivado de la gravedad de las conductas, se encontraría privada de su libertad, cuestión que haría imposible el ejercicio de su derecho a ser votado.

Con ello, la limitación al derecho a ser votado únicamente tendría vigencia durante la compurgación de una pena por las conductas prohibidas previstas en la norma impugnada, además de que se adecuaría a las restricciones constitucionales

previstas en las fracciones II y III del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, a juicio de este Organismo Nacional si existe una medida alternativa idónea para lograr el fin constitucional buscado y, además menos lesiva para el derecho a ser votado, en consecuencia, la medida impugnada tampoco supera esta tercera grada del *test de proporcionalidad*.

Ahora bien, en cuanto a la última grada que consiste en que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

En este punto corresponde realizar el examen de proporcionalidad en sentido estricto para evidenciar el desequilibrio entre la intensa afectación al derecho a votar y ser votado frente al grado mínimo en que se podría conseguir un perfil idóneo de las personas que se postulan para diputaciones, gubernatura o para ser miembro de un ayuntamiento.

El examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.⁸⁴

Acorde con lo anterior, debe evaluarse si requerir un perfil idóneo de las personas que se postularán para los cargos públicos previstos en la norma, satisface la necesidad de exigir no haber sido sancionado en el pasado por ciertas conductas delictivas, con el nivel de afectación que esta medida tiene en los derechos políticos electorales, específicamente a ser votados.

En este punto, se considera que restringir para siempre el derecho a ser elegible para diputado, gobernador o miembro de un ayuntamiento por el hecho de que la

⁸⁴ Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

persona en su pasado haya realizado alguna de las conductas prohibidas enunciadas en la norma en combate implica *per se* que nunca cambiará su forma de ser y mucho menos que sus cualidades personales y profesionales se verán mermadas al momento del ejercicio de las funciones a los cargos de diputaciones, gubernatura o para ser miembro de algún Ayuntamiento en el estado, o que con su postulación, siempre y de forma necesaria, se causará un perjuicio a la sociedad.

Así, la norma resulta ampliamente desproporcional al no delimitar un plazo en el que será válido restringir el derecho de las personas a ser votado, pues como se ha aludido, permite que esa sanción sea *ad infinitum* y que, aun cuando la conducta haya sido realizada y sancionada con un amplio margen entre dicha sanción y la postulación, no se podrá gozar del derecho a ser votado.

Se llega a tal conclusión porque el mandato establecido por el legislador local no admite excepción alguna, pues bastará con haber sido sancionado en el pasado para que en el futuro las personas no puedan ejercer su derecho a ser votados, pese a que cumplan con los demás requisitos exigidos por la ley, hayan compurgado su pena y cuenten con el perfil idóneo para las funciones que se van a desempeñar.

Si lo que buscó el legislador fue excluir a las personas condenadas por esos delitos en interés de la sociedad de que sus gobernantes no hayan cometido nunca actos ilícitos, aunque el bienestar de la colectividad y la adecuada representación política son cruciales para la democracia, también lo es el no limitar de forma definitiva el ejercicio de un derecho como acontece en la especie. Se estima que para cumplir con la pretendida finalidad que se buscó perseguir con la disposición, se pudo optar por otras medidas que no sacrificaran en términos absolutos los derechos de los ciudadanos que se ubican en la hipótesis normativa, de ahí que se sostenga que la norma es desproporcionada.

Es así como la medida limita desproporcionadamente el derecho fundamental de las personas a ser votados, sin posibilidad alguna de que puedan postularse en el futuro a alguna diputación, a la gubernatura del estado o simplemente para ser miembro de algún ayuntamiento por los hechos que hayan cometido en su pasado, cuya condena ya fue compurgada.

Conviene recordar que, si la condena ya fue cumplida por la persona que cometió el ilícito, esta se encuentra en aptitudes para reinsertarse en la sociedad, y por ende,

para ejercer la totalidad de sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas, por lo que limitar su derecho a ser elegibles para esos cargos públicos por cuestiones que ya no tendrían que repercutir en su futuro carece de justificación válida, por lo que resulta inconstitucional.

Es así como la disposición en combate ocasiona una afectación muy intensa al derecho fundamental de ser votado de las personas, en comparación con el grado mínimo del beneficio al fin buscado, es decir, a la identificación del perfil idóneo para las personas que ocuparán los cargos de elección popular de diputaciones, la gubernatura o para ser miembro de un ayuntamiento en el estado de Nuevo León.

En conclusión, esta Comisión Nacional estima que no resulta necesario ni proporcional que se exija no haber sido sancionado por ciertas conductas delictivas sin un parámetro mínimo de tiempo entre la sentencia y la postulación y menos aun considerando que jamás podrán ejercer su derecho a ser votado para esos cargos públicos por los términos en que está redactada la norma.

Con todo lo hasta aquí expuesto, este Organismo Nacional ha demostrado que la restricción al derecho a ser votado prevista en el artículo 9 de la ley impugnada carece de justificación constitucional por constituirse como una medida *ad infinitum* en perjuicio de los ciudadanos que habitan en la entidad.

En esa línea, el artículo 144, párrafo cuarto, del mismo ordenamiento local, prevé el mismo vicio de inconstitucionalidad al exigir que los postulantes a las candidaturas deberán de manifestar bajo protesta de decir verdad que *no han sido condenadas o sancionadas por cometer ciertas conductas antijurídicas*.

Tal precepto evidencia que se restringe la oportunidad de contender en el procedimiento electoral a personas que en algún momento de su vida fueron objeto de sanción penal, pues además de que esa prohibición se encuentra en el artículo 9 de la ley, cuya inconstitucionalidad se ha sustentado con los argumentos ya vertidos, el diverso numeral 144, tercer párrafo, obliga a que manifiesten bajo protesta de decir verdad que no tienen esos antecedentes.

Por todo lo anterior, se concluye que debe declararse la invalidez de las normas combatidas contenidas en la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, pues resultan inconducentes para los fines que persiguen y resultan abiertamente

desproporcionadas respecto del ejercicio de un derecho fundamental tutelado en el parámetro de regularidad constitucional.

CUARTO. El artículo 79, último párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece que *ningún partido político integrante de una coalición puede postular como propios, en las candidaturas que le corresponden dentro de esta, a candidatos que sean militantes de cualquiera de los demás partidos políticos que integren la coalición.*

Sin embargo, tal prohibición no se encuentra contemplada en la Ley General de Partidos Políticos, ordenamiento que conforme a la Constitución General de la República es el encargado de regular a las coaliciones. Por tanto, el precepto mencionado vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el legislador no se encuentra habilitado para normar cuestiones vinculadas con dicha unión o alianza transitoria de partidos políticos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el derecho de seguridad jurídica se ve conculcado cuando una legislación determinada establece cuestiones que no le corresponden o prevé una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia, debido a que provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán las leyes.

En el caso concreto, se adicionó una parte final al último párrafo del artículo 79 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León la cual determina que *ningún partido político integrante de la coalición puede postular como propios, en las candidaturas que le corresponden dentro de aquella, a candidatos que sean militantes de cualquier de los demás partidos que integren una coalición.* Es decir, se incluyó en el ordenamiento impugnado un supuesto que busca regular la postulación de candidaturas en coaliciones, pese a que, por mandato constitucional, dicha cuestión corresponde a la Ley General de Partidos Políticos emitida por el Congreso de la Unión.

A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que la disposición impugnada de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León es contraria al parámetro de regularidad constitucional, ya que establece una prohibición que no se encuentra contenida en la Ley General citada, lo cual se

traduce en una vulneración del derecho fundamental a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordará de manera sintética el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de la norma que nos ocupa, a la luz de dicho parámetro.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como

guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro

de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁸⁵ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso

⁸⁵ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad

En el subapartado precedente se explicó que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación de conformidad con su ámbito de atribuciones.

En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en lo que se encuentra constitucionalmente facultado. En el caso que nos ocupa, es evidente que la norma que se somete a escrutinio constitucional versa sobre materia de coaliciones, cuya regulación fue claramente conferida a la autoridad federal por el Texto Supremo del Estado Mexicano.

Para demostrar lo anterior, debe explicarse cuál es el sustento constitucional que explica la razón por la cual el legislador neoleonés no tiene atribuciones para establecer una regla aplicable a materia de coaliciones.

Con tal propósito, se debe partir de que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental. Este numeral se complementa con lo dispuesto en el diverso artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 10 de febrero de 2014, en donde se previó que será en la legislación general a cargo del Congreso de la Unión que regule a los partidos políticos nacionales y locales, en donde se preverá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales.

Por su relevancia, las mencionadas disposiciones constitucionales se transcriben a continuación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2014

"SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

(...)

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales:

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y (...)"

La interpretación por parte de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de las normas trasuntas ha llegado a diversas conclusiones en torno a si las legislaturas locales se encuentran habilitadas para crear normas tendentes a regular a dicha institución electoral.

Una de ellas es que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones al ser un ámbito normativo que sólo corresponde a la legislación general conforme al ya citado artículo transitorio; inconstitucionalidad que se actualiza siempre y cuando las normas que se reclamen efectivamente regulen las coaliciones y no sean disposiciones meramente referenciales⁸⁶.

Además, en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada, criterio reiterado en la diversa acción de inconstitucionalidad 133/2020, se sostuvo que las entidades federativas no están facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, dado que de acuerdo con la Constitución General de la República es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental.

Por tanto, es en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales en donde se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales. Así, se indicó que las legislaturas locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de las coaliciones, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo transitorio del decreto de reforma constitucional, por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local dado que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

⁸⁶ Véanse las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas en sesión del 9 de septiembre de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y 26/2014 y su acumulada 88/2014, resueltas en sesión del 9 de junio de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Asimismo, se aclaró que deberá verificarse en cada caso concreto si la normatividad impugnada regula de manera efectiva la figura de coaliciones o realiza reproducciones de la Ley General de Partidos Políticos o, bien, si constituyen meras referencias nominales a dicha figura asociativa, con el fin de dar coherencia y certidumbre a su propia legislación electoral producto de su libertad configurativa y competencia en la materia.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 132/2020⁸⁷, se reiteró el criterio sostenido en la diversa 86/2014 y su acumulada 88/2014, referente a que conforme al artículo segundo transitorio del decreto de reformas en materia político-electoral de 2014, las entidades federativas no pueden reproducir ni mucho menos contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

Ahora bien, en varios precedentes posteriores, algunos integrantes del Máximo Tribunal del país sustentaron una postura interpretativa consistente en que la invasión de competencias se actualiza, no de manera absoluta, sino relativa y que, en su caso, las normas de los Estados serán inconstitucionales si no coinciden materialmente con lo previsto en la legislación general o provocan su violación.

En otras palabras, las normas de las entidades federativas serán inconstitucionales cuando reglamenten, de manera diferenciada, a las coaliciones a como lo hace la legislación general o generen un sistema que pueda llevar a contradecir a la legislación general⁸⁸.

Sentadas esas bases, a continuación, se analiza si el último párrafo del artículo 79 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León contradice de alguna forma la legislación general en materia de coaliciones o si regula de forma diferente alguna cuestión relacionada con esta institución electoral.

⁸⁷ Resuelta en sesión del 21 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 500.

⁸⁸ Al respecto, véanse las acciones de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta en sesión del 25 de agosto de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, y 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta en sesión del 6 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Como ya se dijo, conforme al sistema constitucional, es la Ley General de Partidos Políticos el ordenamiento que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en diversas materias, entre las cuales se encuentran las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones⁸⁹.

Por ende, es la mencionada Ley General la que regula diversas cuestiones relacionadas con las coaliciones, particularmente en el Capítulo II de su Título Noveno.

De forma concreta, el artículo 87 establece diversas reglas en materia de coaliciones, que para su pronta referencia se transcribe a continuación:

"Artículo 87.

1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del

⁸⁹ Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

- a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;
- b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;
- c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;
- d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;
- e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;
- f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;
- g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;
- h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;
- i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y
- j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales."

Distrito Federal. 3. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

4. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

5. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político. 6. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta Ley.

7. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.

8. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.

10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto.

14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

15. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección."

De la disposición transcrita, se puede advertir que la norma se refiere a diversas permisiones y prohibiciones que los partidos políticos deben atender cuando formen una coalición.

Entre las prohibiciones, se encuentran las siguientes:

- Los partidos políticos no pueden postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.
- Los partidos políticos no pueden registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.
- Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.
- Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición u otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.
- Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.
- Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.
- Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.

Por su parte, el artículo 79 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León fue reformado para adicionar en su último párrafo, en la parte final, lo siguiente:

"Artículo 79. El convenio de coalición, para la elección de Gobernador, de Diputados Locales o de uno o varios Ayuntamientos contendrá, además de lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, lo siguiente:

(...)

Para el caso de la elección de Diputaciones y Ayuntamientos, contendrá además el señalamiento del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo legislativo o partido político a que pertenecerán en el caso de resultar electos. Ningún partido político integrante de la coalición podrá postular como propios, en las candidaturas que le corresponden dentro de esta, a candidatos que sean militantes de cualquiera de los demás partidos políticos que integren la coalición."

Acorde con la norma adicionada por el legislador, en la regulación específica atinente a coaliciones, considero pertinente adicionar una prohibición más a las que ya se encuentran establecidas en la Ley General, la cual consiste en impedir que alguno de los partidos políticos coaligados postulen como propios, en las candidaturas que les correspondan, a militantes de otro partido integrantes de la misma coalición.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la última parte del artículo 79 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León agrega una regla no prevista en la Ley General de Partidos Políticos.

Esto se traduce en que el legislador local se extralimitó en sus atribuciones legislativas al establecer una prohibición para la postulación de candidaturas de partidos políticos coaligados que el Congreso de la Unión no estatuyó en ningún precepto de la Ley General de Partidos Políticos.

En efecto, la posibilidad de que un partido coaligado postule como propios a candidatos que tengan militancia en otro partido que también sea miembro de dicha coalición no se encuentra prohibida tácita ni explícitamente en la Ley General de Partidos Políticos.

Conforme a la Constitución Federal y a lo interpretado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en varios precedentes, es la Ley General de Partidos Políticos el cuerpo normativo que regula la forma en que los partidos políticos podrán participar en las elecciones a través de la coaliciones, por ende, en las materias que ya hayan sido abordadas por ella las legislaturas no tienen posibilidad de legislar al respecto, como ocurre con el tema que nos ocupa, en que se estableció un supuesto de prohibición para postular candidaturas para los partidos que se encuentran en coalición, la cual no tiene sustento en la mencionada ley marco.

A mayor abundamiento, se considera pertinente mencionar, dado su carácter orientador, que incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado en la materia, ha sostenido que los partidos políticos pueden postular candidatos, aunque se encuentren afiliados a un partido político diversos, si existe convenio de coalición⁹⁰.

Esto, pues conforme a los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, inciso c), 23, párrafo 1, incisos c) y e), 34, párrafos 1 y 2, inciso d), 44 y 87, párrafo 6, de la Ley General de Partidos Políticos; y 2, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a los partidos políticos se les reconoce libertad para definir su propia organización, así como la posibilidad de establecer mecanismos de selección de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en virtud de que dentro de sus fines se encuentra el de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público.

En ese sentido, los aludidos institutos políticos, a través de un convenio de coalición, pueden postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos elección popular, siempre que la ley y su normativa interna lo permita, ya que se trata de un mecanismo que hace posible el acceso de aquéllos al poder público.

Por todo lo anteriormente explicado, se estima que el sistema jurídico no impide que los partidos políticos puedan postular militantes de otros partidos con los que estén coaligados, ya que, en primer lugar, no existe prohibición en la Ley General, por tanto, los mencionados institutos políticos pueden implementar esa estrategia en la postulación de candidaturas cuando están coaligados.

En segundo lugar, porque aunque pudiera pensarse que la razón del legislador para incluir la multirreferida norma a la Ley Electoral local fue garantizar el respeto a las normas constitucionales relativas a los límites de sub y sobrerrepresentación en la integración de los órganos representativos, este Organismo Nacional estima que

⁹⁰ Véase la tesis de jurisprudencia 29/2015, de rubro *"CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN."*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada de la contradicción de criterios SUP-CDC-8/2015.

conforme a la integridad del orden normativo mexicano existen organismos electorales de carácter administrativo y jurisdiccional tanto nacionales como locales, que conforme al régimen competencial que les corresponda, pueden diseñar, implementar y ordenar medidas tendentes a impedir que se afecte o evada la prohibición constitucional de la sobrerrepresentación, y así respetar las normas y principios contenidos en la Constitución Federal, para que así los órganos representativos se integren de forma debida.

En todo caso, si llegara a considerarse necesario que para mejorar el sistema electoral de nuestro país sea necesario incluir esa prohibición, la habilitación para establecer la norma que limite a los partidos políticos postular candidatos que militen en otro partido pese a que exista convenio de coalición, ello sólo corresponde al Congreso de la Unión, por disposición de la Constitución Federal y no a las entidades federativas.

Sentadas esas bases, resulta inconcuso que la disposición impugnada vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad pues el legislador de Nuevo León emitió un precepto sin sustento constitucional, pues la regulación en materia de coaliciones se encuentra en la Ley General de Partidos Políticos, tópico que además fue únicamente conferido al Congreso de la Unión.

Como corolario, no debe perderse de vista que para un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro es imperioso que la actividad legislativa se desarrolle acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, esto es, que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación, lo cual además es una exigencia del derecho humano de seguridad jurídica y legalidad.

En conclusión, la porción normativa impugnada contenida en el último párrafo del artículo 79 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León norma una cuestión que es objeto de regulación expresa en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que resulta inválida al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, al haber sido emitida sin sustento constitucional, por lo que debe ser expulsada del sistema jurídico de la entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

Adicionalmente, de resultar fundado el primer concepto de invalidez y consecuentemente se declare la inconstitucionalidad del artículo 144 bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, con el fin de evitar una posible afectación mayor a las medidas positivas de la legislación en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en sus derechos políticos, se solicita a ese Máximo Tribunal que postergue los efectos de dicha declaratoria y vincule al Congreso de la entidad a celebrar la consulta en la materia conforme a los parámetros constitucionales y convencionales exigidos y posteriormente emita una nueva disposición.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Decreto 097 por el que se reformó la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 04 de marzo de 2022 (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a los que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

005850

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2022 MAR 4 09:19 07

OFICINA DE
CERTIFICACION
JUDICIAL
Y COORDINACION

M. del Rosario Piedra I.
MARIA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISION NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

LMP

Recibido por buzón Judicial
en fecha abril-1-2022. en
54 foias con:

- Copia Certificada de Nombramiento
en 1-foia
- 1 disco compacto
- Copia simple de un periódico oficial
del estado de Nuevo León (4-marzo-2022)
en 7 foias