



D- PRODHEG/1772021  
León, Guanajuato; a 6 de diciembre de 2021  
Asunto: Análisis Legislativo

**Susana Bermúdez Cano**  
**Diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación**  
**y Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura**  
**del Congreso del Estado de Guanajuato.**

*Distinguida Diputada Presidenta:*

Por este conducto, me permito compartirle las observaciones realizadas a la iniciativa para derogar la fracción II del artículo 110 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, presentada por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en los siguientes términos:

La actual fracción II del artículo 110 de la Constitución local, establece lo siguiente:

*“De los Titulares del Gobierno Municipal*

*Artículo 110. Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor, se requiere:*

- I. Ser ciudadano....*
- II. Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección; y*

*[...]*

Al respecto, se considera que esta disposición normativa se relaciona directamente con los derechos políticos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece que las personas que cuenten con ciudadanía tendrán derecho a poder ser votadas en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.<sup>1</sup>

En efecto, el derecho a ser votado es reconocido también en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala lo siguiente:

*“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.*

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 35 fracción II, disponible aquí:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)

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.*"

Así, resulta evidente que el citado instrumento internacional señala que las leyes pueden reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades de votar y ser votado, estableciendo requisitos exclusivamente por diversas razones entre las cuales se encuentra la edad.

En este sentido, cabe señalar que de conformidad con el derecho a la no discriminación, será posible realizar distinciones en el ejercicio de los derechos, cuando estos guarden objetivos razonables para calificar la aptitud de la persona.

Ahora bien, en el tema sujeto a análisis, la norma vigente limita el ejercicio de derechos políticos para ser votados a la condición de tener al menos 21 años cumplidos al momento de la elección para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor.

Al respecto, se considera que la edad es uno de las condiciones personales a través de las cuales puede discriminarse a las personas, situación que está prohibida en el párrafo 5 del artículo 1 de la Constitución Federal:

*"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."*

Asimismo, conviene hacer alusión a algunas consideraciones realizadas en el resumen de la mesa redonda sobre la juventud y los derechos humanos, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

*"En su vida cotidiana, los jóvenes se encontraban con múltiples aspectos de la discriminación por razón de su edad, género, discapacidad, origen étnico, creencias religiosas, orientación sexual o identidad de género, y a menudo se veían apartados de la política o penalizados por expresar sus opiniones en público."*<sup>2</sup>

En el caso que nos ocupa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado sobre la edad como factor de discriminación, al señalar:

*[...] "la edad se ha considerado como un factor que puede contribuir a efectuar diferenciaciones arbitrarias en el actuar social. Como es sabido, la discriminación representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica*

<sup>2</sup> Resumen de la mesa redonda sobre la juventud y los derechos humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de marzo de 2017, A/HRC/35/7. Párrafo 13. Disponible en:

[A/HRC/35/7](http://A/HRC/35/7) ([un.org](http://un.org))



social, a sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas sino contrarias a la dignidad de la persona.”<sup>3</sup>

Es decir; según la Primera Sala, la incorporación de la edad a la lista de categorías discriminatorias, establecidas en el artículo 1 Constitucional, ofrece peculiaridades muy específicas, puesto que la edad no permite juicios homogéneos sobre la categoría de sujetos afectados:

*[...]” juventud, madurez o vejez ofrecen entre las personas susceptibles de quedar subsumidas en alguno de dichos colectivos caracteres variables. La edad es un fenómeno altamente individualizado que depende de la singularidad y peculiaridad de cada sujeto por lo que, a priori, no existe una unidad de categoría entre las personas que poseen una misma edad.”<sup>4</sup>*

En este tenor, se ha venido asumiendo una relación entre la edad y el desarrollo de determinadas habilidades físicas o mentales, siendo este el único criterio (la edad), que permite realizar un apartamiento o diferenciación entre las personas con miras a determinar si cuentan con determinadas habilidades.

*“En definitiva, la discriminación se suele apoyar en estereotipos o estigmas asociados a la edad, para los jóvenes: inexperiencia o la poca destreza o falta de pericia, para los mayores: la menor productividad, la falta de adaptación a los cambios, la dificultad de ajustarse a decisiones flexibles o menor capacidad de reacción.”<sup>5</sup>*

Bajo este contexto, se considera que el artículo 110 fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, al establecer una edad de 21 años para fungir como Presidente Municipal, Síndico o Regidor; podría estar haciendo una distinción de edad basada en la idea de la experiencia, madurez, o el desarrollo de determinadas habilidades; y en tal virtud, como lo señaló la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la distinción por edad, puede constituir una discriminación, pues no constituye en ocasiones un aspecto esencial, y no se determina acorde a las labores a realizarse, y por lo tanto carece de razonabilidad.

Por ello, esta Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, PRODHG, considera que esta iniciativa es una oportunidad para ampliar el ejercicio del derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución federal.

Sin otro particular por el momento, hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi más alta estima y consideración.

Atentamente

**Maestro Vicente de Jesús Esqueda Méndez**  
**Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**

<sup>3</sup> Amparo Directo en Revisión 992/2014, página 30.

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=163303>

<sup>4</sup> Amparo Directo en Revisión 992/2014, páginas 30 y 31.

<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/detallepub.aspx?asuntoid=163303>

<sup>5</sup> Amparo Directo en Revisión 992/2014, páginas 31 y 32.

<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/detallepub.aspx?asuntoid=1633030>



**PRODHEG**

Procuraduría de los Derechos Humanos  
del Estado de Guanajuato.

D-PRODHEG/178/2021

León, Guanajuato; a 6 de diciembre de 2021

**Susana Bermúdez Cano**  
**Diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación**  
**y Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura**  
**del Congreso del Estado de Guanajuato.**

*Distinguida Diputada Presidenta:*

Por este conducto, me permito compartirle las observaciones realizadas a la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y del Código Civil para el Estado de Guanajuato, en materia de matrimonio igualitario, presentada por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, al tenor siguiente:

• **Observación 1.- La protección de la familia**

El artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", señala:

*"Derecho a la Constitución y Protección de la Familia*

1. *La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado, quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.*
2. *Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.*
3. *Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:*
  - a. *Conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;*
  - b. *Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;*
  - c. *Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;*
  - d. *Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad."*

En este orden de ideas, actualmente el texto del párrafo 10, del artículo primero de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, establece la protección de la familia en los siguientes términos:

**"Artículo 1. En el Estado...**

*Las normas...*

*Todas las...*

*Para los efectos...*

*Queda prohibida...*

*Esta Constitución...*

*Son pueblos...*

*Son comunidades...*

*Esta Constitución...*

*La ley protegerá la organización y desarrollo de la familia, dentro de la cual tendrá preferencia la atención del menor y del anciano.*

*Las niñas...*

*Toda persona...*

*Toda persona...*

*Toda persona...*

*Toda persona..."*

En la iniciativa, se advierte que el texto antes citado permanecería igual, pretendiendo adicionar un décimo primer, décimo segundo y décimo tercer párrafos, siendo el décimo primero de ellos, en donde se plantea un nuevo concepto de familia:

***"Artículo 1. En el Estado...***

*Las normas...*

*Todas las...*

*Para los efectos...*

*Queda prohibida...*

*Esta Constitución...*

*Son pueblos...*

*Son comunidades...*

*Esta Constitución...*

*La ley protegerá...*

***La familia es una institución de carácter social, constituida por la unión matrimonial o concubinaria de dos personas, o por vínculos de parentesco en los tipos, líneas y grados que reconoce la ley.***

***El matrimonio..***

***El concubinato...***

*Las niñas...*

*Toda persona...*

*Toda persona...*

*Toda persona...*

*Toda persona..."*

Así, en relación al concepto de familia protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conviene señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 2/2010, sostuvo que la correcta interpretación del mandato de protección familiar implica entender a la familia como realidad social; es decir, su protección se extiende a todas las formas y manifestaciones, y no únicamente a las constituidas por medio del matrimonio, pues señaló:

*[...] la Norma Fundamental no protege un solo tipo de familia, concretamente, la familia "ideal", [...] sino a la familia como tal, como realidad social, debiendo entonces el legislador, al realizar su función normativa, buscar, precisamente, la protección de toda estructura u organización familiar y su desarrollo, lo que, además, incide totalmente en la protección de los derechos de la niñez, como es el crecer dentro de una familia."*<sup>1</sup>

En este sentido, la familia es un concepto amplio que reconoce una diversidad de formas, de conformidad con la realidad social; y en tal virtud, la conceptualización de familia propuesta en la iniciativa que se analiza, se considera que puede ser restrictiva, toda vez que limita su reconocimiento a los supuestos de:

- Unión matrimonial;
- Concubinato;
- Vínculos de parentesco en los tipos, líneas y grados que reconoce la ley (véase los artículos 346 a 354 del Código Civil para el Estado de Guanajuato);

Bajo esta misma línea argumentativa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que:

---

<sup>1</sup> Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, párrafo 311, disponible en:  
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Meza/Accion2-2010.pdf>

*“...no es posible sostener que el goce de los derechos más elementales establecidos para la protección de la familia, entre los que destacan los derechos alimentarios, corresponde en exclusiva a aquellas familias formadas en un contexto de matrimonio o concubinato en términos de ley. En efecto, si bien corresponde al legislador la creación de normas para regular la materia familiar y el estado civil de las personas, dicho actuar no puede realizarse al margen del principio de igualdad y no discriminación dispuesto en el último párrafo del artículo 1º constitucional.”<sup>2</sup>*

Así, este mismo Tribunal ha precisado sobre el reconocimiento y protección de la familia a partir del artículo 4 de la Constitución federal, lo siguiente:

*[...] si partimos de que la Constitución no protege exclusivamente a la familia que surge o se constituye mediante aquella institución [matrimonio], debido a que la protección es a la familia, entonces, dentro de un Estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia como realidad social y, por ende, tal protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.”<sup>3</sup>*

En el mismo contexto, el artículo 4 Constitucional antes citado, que establece la protección de la organización y el desarrollo de la familia –en sus múltiples organizaciones y/o manifestaciones–, no deja de lado que la familia antes de ser un concepto jurídico, es sociológico; así: *“...la familia, lejos de ser una creación jurídica, nace o se origina con las relaciones humanas, correspondiendo más bien a un diseño social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura; así, los cambios y transformaciones sociales que se van dando a lo largo del tiempo, de manera necesaria, impactan sustancialmente en la estructura organizativa de la familia en cada época...”<sup>4</sup>*

Por ello, con base en la evolución jurisprudencial antes citada en relación al reconocimiento de la familia, y los mecanismos de protección de la misma, se considera pertinente valorar la posibilidad de que permanezca la redacción vigente del artículo primero de la Constitución local, y esencialmente el texto del párrafo 10, ya que en el mismo no se hace limitación alguna en cuanto al reconocimiento de las diversas formas de organización familiar; de conformidad con el término de realidad social establecido en la Carta Magna.

Los argumentos expuestos en esta observación 1, se hacen extensivos a la propuesta de reforma al artículo 143 del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

#### • **Observación 2.- Derogación del artículo 155 del Código Civil.**

Ahora bien, en relación a la derogación del artículo 155 del Código Civil para el Estado de Guanajuato que señala lo siguiente:

<sup>2</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión, 230/2014, párrafo 1, página 41. <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161109>

<sup>3</sup> Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, párrafo 235, disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Meza/Accion2-2010.pdf>

<sup>4</sup> Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, párrafo 238, disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Meza/Accion2-2010.pdf>

*“Art. 155. La mujer no puede contraer nuevo matrimonio sino hasta pasados trescientos días después de la disolución del anterior, a menos que dentro de ese plazo diere a luz un hijo. En los casos de nulidad o de divorcio, puede contarse este tiempo desde que se interrumpió la cohabitación.”*

La PRODHEG considera que se trata de una medida protectora de los derechos humanos, puesto que disposiciones de esta naturaleza ya han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como sucedió en la sentencia dictada dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 113/2018, en la que se analizó una disposición similar establecida en el artículo 420 del Código Civil del Estado de Jalisco, por vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a saber:

*“En consecuencia, procede declarar la invalidez del artículo 420 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Jalisco en la porción normativa que dice: “siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio”, reformado por Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho, dado que resulta contraria al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad protegido por el artículo 1º constitucional.”<sup>5</sup>*

### • **Observación 3.- Matrimonio igualitario**

Dentro de las adiciones a la Constitución local propuestas en la iniciativa, se pretende incorporar una definición del matrimonio, en los siguientes términos:

*“El matrimonio es una institución por medio del cual se establece la unión jurídica, libre y voluntaria de dos personas, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, para realizar la comunidad de vida, en donde ambos se procuran con respeto y ayuda mutua. El Estado reconoce que es de vital interés para la sociedad que, en la unión de dos personas, se establezcan límites en cuanto a la edad.”*

En este contexto, se considera que la adición encaminada a permitir el acceso al matrimonio igualitario en el Estado de Guanajuato, va en consonancia con la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, en la cual se precisó la posibilidad de extender el matrimonio a personas del mismo sexo al reconocerles los mismos derechos y obligaciones, y donde también se señaló, que no era sostenible interpretar que el texto constitucional aludía a un modelo de familia ideal, ni tampoco al matrimonio entre mujer y hombre como su presupuesto, ello al tenor de lo siguiente:

*[...] Esta Suprema Corte estima que la diversidad sexual de los contrayentes no es ni constitucional, ni legalmente, un elemento definitorio de la institución matrimonial, sino más bien el resultado de la concepción social que, en un momento histórico dado, existía, mas no el núcleo esencial del matrimonio y, por consiguiente, el legislador, al aprobar la reforma legal impugnada, redefiniendo el concepto de matrimonio, como la unión entre dos personas, extendiendo, de esta manera, esa institución civil a las personas homosexuales, no afecta o trastoca dicha institución en cuanto a su núcleo esencial o su naturaleza, como aduce el accionante, ni tampoco podría sostenerse que la*

---

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 113/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en párrafo 109.

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=248590>

Constitución se opone a esa opción elegida por el legislador ordinario, como tampoco que sea sólo el matrimonio entre un hombre y una mujer, el medio para constituir una familia -"ideal"-<sup>6</sup>.

Asimismo, es conveniente tener presente el contenido de la jurisprudencia **43/2015 (10a.)** que señala:

**MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.** Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como "entre un solo hombre y una sola mujer". Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.

Sin otro particular de momento, hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente



**Maestro Vicente de Jesús Esqueda Méndez**  
**Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**

<sup>6</sup> Acción de Inconstitucionalidad 2/2010. Párrafo 256. Disponible en:  
<https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Meza/Accion2-2010.pdf>



**PRODHEG**  
Procuraduría de los Derechos Humanos  
del Estado de Guanajuato.

D-PRODHEG/1802021

León, Guanajuato; a 6 de diciembre de 2021

Asunto: Análisis Legislativo

**Susana Bermúdez Cano** 12:20  
**Diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación  
y Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura  
del Congreso del Estado de Guanajuato.**

*Distinguida Diputada Presidenta:*

Por este conducto, me permito compartirle las observaciones realizadas a la iniciativa de reforma a los artículos 24, 30, 63, 77 y 117 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, formulada por la diputada Alma Edwignes Alcaraz Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA; en materia de participación ciudadana, en los términos siguientes:

- **Observación 1**

En la iniciativa se propone un segundo párrafo para el artículo 63 fracción XIII de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en los siguientes términos:

*“Los proyectos de inversión pública que afecten los Presupuestos de Egresos siguientes a la culminación del mandato del Gobernador, deberán ser aprobadas por la ciudadanía mediante consulta ciudadana, para poder ser integrados al Presupuesto que aprobará el Congreso del Estado.”*

Lo anterior, también se establece en la propuesta de párrafo tercero de la fracción VI del artículo 77 de la Constitución del Estado, a saber:

*“Se deberá presentar el resultado de la consulta ciudadana que acredite la aceptación por parte de los guanajuatenses, respecto de los proyectos de inversión pública que afecten los Presupuestos de Egresos siguientes a la culminación del mandato del Gobernador.”*

Al respecto, conviene citar el modelo de consulta popular establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que respecto a las materias que no serán susceptibles de consulta, dispone lo siguiente:

*“Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:*

*[...]*

*VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:*

[...]

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.”

Bajo este contexto, se considera que existe una imposibilidad de analizar la inclusión de la aprobación por medio de consulta ciudadana de los proyectos de inversión pública que afecten los Presupuestos de Egresos siguientes a la culminación del mandato del Gobernador; toda vez que los temas expresamente prohibidos para la consulta popular federal son los relativos al *sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos, entre otros.*

La anterior observación se hace extensiva en relación a la adición al segundo párrafo de la fracción VII del artículo 117 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en la que se propone lo siguiente:

*“Artículo 117. A los Ayuntamientos compete:*

*Formular y aprobar su Presupuesto de Egresos correspondiente al siguiente año fiscal, con base en sus ingresos disponibles, enviando copia certificada al Congreso del Estado de dicho Presupuesto y de su pronóstico de ingresos.*

*En dicho Presupuesto, se deberán autorizar, **previa consulta ciudadana**, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública con participación de recursos federal o estatal, que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.”*

- **Observación 2**

En la iniciativa, específicamente en el párrafo tercero del artículo 30 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, se propone la definición de consulta ciudadana en los siguientes términos:

*“[...] es el instrumento por el cual las autoridades someterán a consideración de los guanajuatenses, temas de impacto trascendentales, sin menoscabo de las circunstancias que esta Constitución señale como obligatorias ser sometidas a la consulta ciudadana.”*

Sin embargo, en dicha propuesta se deja abierta la posibilidad a consultar temas de impacto trascendentales, sin que se señalen parámetros para determinar dicho alcance; aunado a ello, se pone a su consideración que se incluya expresamente la imposibilidad de que cuestiones relativas a derechos humanos sean consultadas a través de esta figura, y en su caso se contemple que quede la redacción en la parte que corresponda, en los mismos términos de la Constitución Federal, a saber:

*“Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:*

*[...]*

*VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:*

*[...]*

*3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.”*

Lo anterior, con base a lo señalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el acuerdo relativo a la Revisión de la Constitucionalidad de la materia de Consulta Popular 1/2020, donde se indicó que en un constitucionalismo democrático existen componentes que no son disponibles para la mayoría; entendiéndose por estos los derechos humanos y sus garantías.<sup>1</sup>

Sin otro particular por el momento, hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi más alta estima y consideración.

Atentamente



**Maestro Vicente de Jesús Esqueda Méndez**  
**Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**

<sup>1</sup> Revisión de la constitucionalidad de la materia de Consulta Popular 1/2020 petionario: Presidente de la República, 1 de octubre de 2020, párrafo. 29. Disponible en:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274021>



**PRODHEG**

Procuraduría de los Derechos Humanos  
del Estado de Guanajuato.

D-PRODHEG/179/2021

León, Guanajuato; a 6 de diciembre de 2021

Asunto: Análisis Legislativo

**Susana Bermúdez Cano**  
**Diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación**  
**y Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura**  
**del Congreso del Estado de Guanajuato.**

*Distinguida Diputada Presidenta:*

Por este conducto, me permito compartirle las observaciones realizadas a la iniciativa de adicionar un párrafo séptimo al artículo 1° de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, presentada por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; en los siguientes términos:

### **Reflexiones preliminares**

El párrafo que se propone adicionar al texto de la Constitución local en su artículo 1, señala:

*"El Estado de Guanajuato garantizará, en los términos que fijen las Leyes respectivas, el establecimiento de un derecho fundamental, de carácter compensatorio y no contributivo, a las mujeres habitantes del estado que desempeñen, exclusivamente labores de trabajo no remunerado."*

Tal y como se menciona en la exposición de motivos, esta retribución que se busca sea elevada a rango constitucional local, ha sido desarrollada a nivel de política pública en otras entidades federativas sin que sea reconocida como un derecho fundamental; sin embargo, es importante precisar que recientemente se incorporaron derechos eminentemente prestacionales (como en el presente caso) en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2020, siendo los párrafos décimo cuarto, décimo quinto, y décimo sexto, a saber:

*"El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afroamericanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza."*

*Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad."*

*El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación."*

Bajo este contexto, es conveniente mencionar que a partir de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la relación entre el federalismo y los derechos humanos, dicho Tribunal ha señalado la existencia de un proceso de descentralización en la materia, que permite la posibilidad de que entidades federativas “desarrollen e incluso amplíen” en sus Constituciones locales, el contenido de los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal.<sup>1</sup>

### Observación 1

En cuanto a este nuevo derecho, en la iniciativa se señala:

*“El Estado de Guanajuato garantizará en los términos que fijen las Leyes respectivas, el establecimiento de un derecho fundamental...”*

Por lo anterior, se considera que la redacción de conformidad con la iniciativa, puede ser mejorada técnicamente; ya que el establecimiento de un derecho fundamental se realiza con su mero reconocimiento en el texto constitucional, por lo que, al hacer referencia “al establecimiento de un derecho fundamental” se considera que pudiera ser reiterativo.

### Observación 2

En relación al diseño y contenido del derecho propuesto, en el que la titularidad de éste es para: *las mujeres habitantes del estado que desempeñen, exclusivamente labores de trabajo no remunerado.*

Así, la iniciativa tiene como objetivo abonar al derecho a la igualdad de las mujeres que desempeñan trabajos no remunerados, señalándose en ciertas partes que se dedican a trabajos domésticos; sin embargo, la discriminación no deviene de la dedicación exclusiva al trabajo en casa, sino a que este es no remunerado, ni valorado y sobre el mismo pesan diversos estereotipos, además de que es tradicionalmente atribuido al rol femenino, derivado de lo cual, las mujeres son quienes principalmente lo realizan, lo cual les coloca en una situación de discriminación estructural.

Por esas razones se ha dicho que:

*“La desigualdad estructural es una forma crucial de injusticia. Así, sostiene que la injusticia estructural existe cuando los procesos sociales sitúan a grandes grupos de personas bajo la amenaza sistemática del abuso o de la privación de los medios necesarios para desarrollar o ejercitar sus capacidades, al mismo tiempo que estos procesos capacitan a otros para abusar o tener un amplio espectro de oportunidades para ejercitar o desarrollar sus capacidades.”<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Diario Oficial de la Federación 25/04/2019 párrafos 88 a 99.

<sup>2</sup> María Candelaria Quispe Ponce, Recensión Responsabilidad por la justicia Iris Marion Young, (2011) Morata, Madrid. Página 307, Disponible en: <http://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2117/1049>

Por ello, de conformidad con la iniciativa, se ha identificado una relación entre la posición social ocupada por las mujeres que desarrollan trabajos domésticos no remunerados que las coloca en una situación de vulnerabilidad por condición económica y les dificulta el acceso a otros derechos como lo es la salud y educación.

En este tenor, al tratarse de un derecho que busca la igualdad sustantiva, se considera que debe ir encaminado a igualar condiciones materiales de las mujeres; sin embargo, se considera que no todas las mujeres que se dedican al trabajo doméstico no remunerado se encuentran en la misma condición económica y en su caso de pobreza, por lo cual se pone a consideración la posibilidad de que la pobreza sea un elemento central en el diseño de este derecho fundamental.

A manera de ejemplo el Programa de Desarrollo Social Salario Rosa, desarrollado por el Gobierno del Estado de México, tiene como eje central la atención a la vulnerabilidad de las mujeres en condición de pobreza, definiendo su objetivo de la siguiente forma:

*[..]” Tiene como propósito contribuir a elevar el ingreso de las mujeres de 18 a 59 años de edad, que se encuentren en condición de pobreza, que se dediquen al trabajo del hogar, estén buscando trabajo y no perciban remuneración, mediante el otorgamiento de transferencias monetarias y capacitación para el desarrollo humano.”<sup>3</sup>*

Es decir, que si bien el objetivo es legítimo, la redacción sobre la titularidad de este derecho, entiéndase: “*las mujeres habitantes del estado que desempeñen, exclusivamente labores de trabajo no remunerado*”, restringe la titularidad de este derecho a personas que se dedican exclusivamente a un trabajo no remunerado, lo que dejaría fuera de acceder a este derecho a mujeres que también se encuentran en una condición de discriminación estructural, y que además se ven en la obligación de desarrollar la denominada doble jornada laboral para obtener el sustento familiar; esto es, complementar un trabajo no remunerado con un trabajo remunerado; lo que representa una situación más grave de desigualdad a pesar de realizar trabajos remunerados, en comparación con una mujer que se dedica exclusivamente a trabajos no remunerados.



### Observación 3

En relación a la eficacia de este derecho prestacional encaminado a reducir brechas de desigualdad, se considera que podría complementarse la propuesta con el establecimiento de criterios de priorización. Lo anterior, en consonancia con la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales deben garantizarse siempre utilizando el máximo de los recursos disponibles por las autoridades en un esquema de progresividad.

Al respecto, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala lo siguiente:

<sup>3</sup> Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Salario Rosa por el Trabajo. Página 13. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/ene294.pdf>



*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”*

Así, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales se deberá partir de la realidad de que los recursos de los Estados son limitados; sin embargo, ello no excluye la obligación de avanzar progresivamente en su aseguramiento.

Ahora bien, es posible establecer criterios de priorización para el uso de los recursos, partiendo precisamente de la idea de que son limitados; por lo que se pone a su consideración la posibilidad de incorporar criterios de priorización que ayuden a garantizar el acceso a este derecho a quienes requieran en mayor medida la atención estatal en el marco de la igualdad sustantiva.

Ejemplo de estas medidas las encontramos, como se señaló previamente, en el artículo 4 párrafo 14 de la Constitución Federal, al señalarse:

*“El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.”*

Otro ejemplo lo encontramos en las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Salario Rosa por el Trabajo del Estado de México, las cuales establecen como criterios de priorización para el otorgamiento del apoyo a las siguientes personas:

- a) Sean mujeres con una condición especial y a solicitud de autoridad judicial o administrativa competente;
- b) Sean mujeres con enfermedades crónico degenerativas;
- c) Sean víctimas u ofendidas de un delito;
- d) Sean repatriadas;
- e) Sean mujeres cuidadoras de hijas e hijos menores de edad de mujeres privadas de su libertad por resolución judicial; y
- f) Los demás que determine la instancia normativa.<sup>4</sup>

Sin otro particular por el momento, hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi más alta estima y consideración.

Atentamente

**Maestro Vicente de Jesús Esqueda Méndez**  
**Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**

<sup>4</sup> 8.1.2. de las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Salario Rosa por el Trabajo. Página 16. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/ene294.pdf> }