

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **14 de abril de 2021.**

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la *iniciativa a efecto de reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.*

Los comentarios que integran el presente documento, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa, solo constituyen opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 10 de marzo de 2021, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el apartado anterior- en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con motivo del inicio de un brote de neumonía denominado COVID-19 (coronavirus) en China, y que posteriormente fue declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. Es un hecho público y notorio que el Pleno y el Consejo Administrativo del Tribunal, en seguimiento a las recomendaciones de la OMS y el Gobierno de México, para salvaguardar la salud, a fin de evitar el contagio y propagación del virus mencionado, determinó adoptar una serie de medidas sanitarias necesarias, por lo que se determinó sesionar de manera virtual.

Con base en la situación excepcional anterior, se turnó a los Magistrados del Tribunal, la Iniciativa objeto de opinión jurídica a través del correo institucional a fin de que tuvieran conocimiento, realizaran los comentarios que consideraran pertinentes y posteriormente

conformar la opinión jurídica respectiva, con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria 10, celebrada el 12 de marzo de 2021, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*; en consecuencia, se conformó la actual ***opinión jurídica***.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Ordinaria de Pleno número 14, celebrada el 14 de abril de 2021, se aprobó este documento, en los términos que más adelante se detallan.

-DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-

Este Tribunal concuerda con los iniciantes en lo expresado en la exposición de motivos, incluyendo además que, atendiendo a lo acontecido en los últimos tiempos, tanto a nivel internacional, como federal, se considera que este es el momento oportuno para realizar la actualización del marco jurídico del Estado en lo que respecta a la paridad de género.

Alberto Vega, en el libro editado por la Cámara de Diputados, denominado *“El ABC de la Técnica Legislativa en México para la elaboración de Leyes y Reglamentos”* (pp.132-134)¹ menciona que una excelente exposición de motivos requiere de ciertos elementos necesarios para su redacción, entre ellos: a) los antecedentes de la disposición normativa que se pretende crear, reformar o derogar y; b) explicación de preceptos de la norma que se propone, para despejar dudas de interpretación.

En ese sentido, a efecto de que los gobernados puedan tener un contexto más completo de las reformas legales que se proponen, convendría vincular la iniciativa en estudio con el antecedente que la generó, es decir, la reforma que se dio a la Constitución Local a través del Decreto número 213, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 24 de agosto de 2020, a través de la cual se modificaron los artículos 4, 17, 80, 81 y 92 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de

¹ Consultable en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/abctec_lme_ley_regl01feb19.pdf

“Paridad para Todos”; principalmente pues se observa que el Artículo Segundo Transitorio de dicho Decreto 213, es precisamente la razón que da origen y hace necesaria -en el aspecto legal- la reforma propuesta.

En otro orden de ideas, se observa que a lo largo de la reforma se habla del principio de paridad de género, y en ese sentido, se opina que sería oportuno hablar de qué es lo que el legislador local entiende por “paridad de género”, o en su caso, establecer cuál es el criterio que garantiza la paridad de género; esto a fin de despejar dudas de interpretación que se puedan suscitar.

Lo anterior cobra sentido, puesto que verbigracia, en la reforma propuesta al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, se propone que el gobierno de dicha Casa de Estudios, *“en su integración o designación se garantizará el principio de paridad de género procurando en todo momento la participación de las mujeres en el gobierno de la universidad.”*, lo que deja un nicho que posibilitaría a servidores públicos someter a escrutinio el porcentaje de mujeres y hombres que deberían integrar el gobierno de dicha Institución, y considerar que con dicho porcentaje existe paridad.

Cabe recordar que el concepto de paridad de género en el país proviene del reconocimiento de derechos político-electorales hacia las mujeres en 1952, y que posteriormente llevó al establecimiento de las cuotas de género, como una acción positiva

hacia la igualdad, la eliminación de estereotipos y el mejoramiento de las condiciones de vida para las mujeres y los hombres de nuestro país. Es por ello, que se pone a consideración que la exposición de motivos sea más amplia a fin de ilustrar, de manera cuantificable o mensurable, el parámetro bajo el cual se consideraría que se ha colmado con el principio de paridad de género.



-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE REFORMA-

En cuanto a la propuesta de adicionar un segundo párrafo al artículo 17 de la **Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato**, reformar el primer párrafo del artículo 170 y 175 de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato**, adicionar un segundo párrafo al artículo 10 de la **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato**, modificar el segundo párrafo del artículo 43 de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato** y adicionar un último párrafo al artículo 10 de la **Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato**, se estiman pertinentes las modificaciones propuestas pues atienden a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², Constitución Política del Estado de Guanajuato³ y la Ley para la igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato⁴, en las cuales se reconocen y promueven los principios de igualdad sustantiva y paridad de género en los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial y organismos autónomos, lo que constituye un avance en la igualdad

²Artículo 4.

Artículo 35.

Artículo 41. El pueblo ejerce [...]

Segundo.- La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad [...]

³ Artículo 1. En el Estado de Guanajuato [...]

Sexto.- Esta Constitución reconoce y protege la participación de las mujeres en el desarrollo del estado, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. [...]

⁴ Artículo 14. Son obligaciones generales de participación en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de los poderes públicos, ayuntamientos y organismos autónomos:

I – VII. ...

IX. Atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de funcionarios y servidores públicos que les correspondan [...]

de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al poder público y político.

Respecto a la propuesta que nos ocupa, se precisa lo siguiente:

En particular, se hace mención respecto a la propuesta de reformar el segundo párrafo del artículo 65 de la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato**.

Inicialmente, se propone sustituir el término *equidad de género* por *paridad de género* pues si bien el termino *equidad de género* hace referencia a la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres respecto a bienes, servicios, recursos y oportunidades, entre otros, es el término *paridad de género* el que hace referencia al principio que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política.

De igual forma, dentro del mismo ordenamiento legal, al parecer existe un *error de dedo*, al expresar *ciudadanos* cuando se quiso decir *diputados*.

Por dichas circunstancias, se propone modificar la redacción como se sugiere a continuación con el fin de dotar de mayor claridad:

“Artículo 65. *La Diputación Permanente...*

*El día de la clausura de cada periodo ordinario de sesiones ordinarias, el Congreso del Estado nombrará por escrutinio secreto y mayoría de votos, una Diputación Permanente compuesta por once miembros propietarios y cinco suplentes, **respetando los principios de igualdad y paridad de género establecidos en el artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.***

Para dar cumplimiento al principio de paridad de género en ningún caso podrán ser más de seis diputados de un mismo género. Mientras que respecto a los suplentes, en ningún caso podrán ser más de tres diputados de un mismo género.

Durarán en su cargo el tiempo comprendido entre la clausura de un periodo de sesiones ordinarias y la apertura del siguiente. El primero de los nombrados será el Presidente, el segundo el Vicepresidente, el tercero el Secretario y el cuarto el Prosecretario, los demás tendrán carácter de vocales, propietarios y suplentes, según el orden de la votación obtenida..."

Considerando que en lo concerniente al Consejo Consultivo de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, al Consejo Consultivo del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, a las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y al Consejo Externo de Consulta de la Fiscalía General del Estado, se estableció una especie

de cuota de género, al proscribir la existencia de más de un número determinado de integrantes del mismo género, se considera viable determinar, dentro del articulado transitorio, que a fin de cerrar la brecha de género que pudiere existir en dichos organismos y lograr la paridad de género, las autoridades competentes en la propuesta y nombramiento de dichos cargos, deberán considerar únicamente candidatas del género femenino, cuando así se requiera para dar cumplimiento a la cuota de género.

Medidas como la anteriormente señalada, fueron analizadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵, quien las calificó como idóneas o adecuadas para alcanzar el fin de paridad, el cual es precisamente cerrar la brecha de género.

Por otra parte, cabe insistir que en la reforma propuesta al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato deja un nicho que sujetaría el cumplimiento de la Ley a la percepción de un gobierno paritario en esta Máxima Casa de Estudios. Es por ello, que en opinión de este Tribunal, se debe fijar una cuota de género específica, o al menos, una fórmula aritmética para calcularla.

No pasa desapercibido que dentro de dicho gobierno universitario existen órganos colegiados -como lo es el Consejo General Universitario, la Junta Directiva, etcétera-, sin embargo, ello

⁵ Resolución SUP-JDC.1080/2013, consultable en: https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1096-2013.pdf

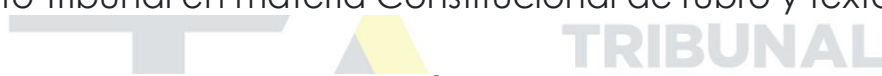
no es óbice para que inclusive, dicho parámetro de paridad de establezca respecto a cada uno de esos órganos de gobierno, mediante una reforma orgánica más compleja que regule específicamente el procedimiento de integración de cada uno de estos órganos desde un enfoque de paridad de género, y así dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 80, tercer párrafo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Caso similar, es el que ocurre en la propuesta de reforma al artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, donde al no establecerse un criterio o parámetro de paridad, se deja a arbitrio de los servidores públicos con qué porcentaje de mujeres en las comisiones legislativas -permanentes y especiales- se ve colmado dicho principio de paridad; lo cual no es lo más idóneo para cerrar la brecha de desigualdad de manera efectiva.

En lo que toca al artículo segundo de la iniciativa de decreto, que se refiere a la reforma del artículo **175 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato**, aunque es evidente, se sugiere ser enfático en señalar que los integrantes suplentes deberán ser del mismo género que el integrante propietario al que suplirían, dado el caso, por lo que se propone la siguiente redacción:

“Artículo 175. Cada persona integrante del Consejo Consultivo, deberá contar con un suplente, **el cual deberá ser del mismo género que el integrante propietario y será** designado por el Pleno del Instituto, conforme a la convocatoria pública, con la finalidad de que éste asista en su lugar a las sesiones, cuando le sea imposible asistir a la persona integrante propietario, teniendo derecho a voz y voto.”

Las anotadas consideraciones se emiten también con soporte en la tesis 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal en materia Constitucional de rubro y texto siguiente:

**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL.**

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, también conocidas como "categorías sospechosas" (el 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), requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad. Al respecto, es de señalar que tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria. Esto es, si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren. De ahí que la interpretación directa del artículo [1o. constitucional](#), en torno al principio de

igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio pro persona, como aquella interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél, el de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de una categoría sospechosa, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado; de lo contrario, esto es, partir de una lectura neutra ante supuestos que implican una condición relevante, como la presencia de categorías sospechosas, constituiría un vaciamiento de tal protección, provocando incluso un trato discriminatorio institucional, producto de una inexacta aplicación de la ley.

Amparo directo en revisión 1387/2012. 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Por todo lo referido anteriormente, este órgano de justicia manifiesta su opinión favorable para realizar las reformas propuestas, para que así sean congruentes las modificaciones previamente realizadas a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato «En Materia de Paridad en Todo» y así garantizar el acceso a mujeres en puestos de decisión desde todos los poderes del estado, organismos autónomos y en todos los niveles de gobierno, acercándonos con ello a un modelo de estado inclusivo, como lo propone la Agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, donde la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres sea una realidad.