



Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 115/2019

MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ
Y FERNANDO SOSA PASTRANA
COLABORÓ: ARIADNA MOLINA AMBRIZ

PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO GARANTIZAR EL DERECHO A UNA ADECUADA EDUCACIÓN INICIAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS PERTENECIENTES A COMUNIDADES INDÍGENAS”

*Redacción: Ana Alejandra Nieto Gutiérrez **

El 21 de noviembre de 2019, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 115/2019, en el que se analizó el estándar de protección constitucional del derecho humano a la educación inicial de las niñas y niños en las comunidades indígenas y el estándar de protección constitucional del derecho humano a la consulta de este tipo de comunidades.

Los antecedentes que dieron origen al asunto son los siguientes:

El 30 de septiembre de 2014, diversos padres de familia, en representación de sus hijos, promovieron un juicio de amparo, en el que reclamaron del Gobernador y Secretario de Servicios Educativos, ambos del Estado de Quintana Roo, así como del Secretario de Educación Pública y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la orden verbal de que las maestras y los maestros del nivel de educación indígena se ausenten de su centro de trabajo y ya no acudan a impartir clases. Lo anterior, al considerar que este acto vulneraba el derecho humano de sus hijos a la educación inicial indígena.

* Funcionaria adscrita a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Juez de Distrito que conoció del asunto requirió a los promoventes del amparo (en adelante quejosos) para que manifestaran si era su deseo ampliar su demanda respecto del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y, en su caso, precisaran el acto reclamado al mismo.

Al respecto, los quejosos ampliaron su demanda de amparo en contra del CONAFE y otras autoridades, a los que se reclamó la aprobación, promulgación y publicación del decreto de 22 de marzo de 2012, que tiene por objeto allegar recursos complementarios al CONAFE para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

El Juez de Distrito admitió la ampliación de la demanda de amparo en lo que respecta al CONAFE, y desechó la misma respecto al resto de las autoridades señaladas. Esto último fue materia de un recurso de queja que al efecto se interpuso, mismo que se declaró fundado, y derivó en la admisión de la ampliación de la demanda.

Seguido el procedimiento correspondiente, se dictó la sentencia respectiva por un Juzgado de Distrito Auxiliar, el cual determinó sobreseer en el juicio de amparo.

En contra de lo anterior, los quejosos interpusieron recurso de revisión, el cual se resolvió por un Tribunal Colegiado de Circuito en el sentido de revocar la resolución recurrida y reponer el procedimiento, a fin de que se requiriera a los promoventes del amparo que señalaran si era su deseo ampliar su demanda respecto del acto de aplicación del Decreto impugnado.

En tal virtud, los quejosos reclamaron la inconstitucionalidad del Convenio de 01 de octubre de 2014, denominado Convenio de Concertación para Promotores Educativos Escenario B.

Posteriormente, se dictó la sentencia respectiva, en la cual el Juez de Distrito determinó, por una parte, sobreseer en el juicio por cuanto a la solicitud verbal para que las maestras dejaran de impartir educación inicial a los quejosos; y, por otra, negó el amparo respecto al Decreto de 22 de marzo de 2012, a las instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervinieran en la realización de Convenios con el CONAFE para impartir educación inicial, y al Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, de 01 de octubre de 2014.

Inconformes, los quejosos y la Secretaría de Educación Pública interpusieron recursos de revisión y revisión adhesiva, respectivamente, cuyo conocimiento correspondió a un Tribunal Colegiado de Circuito, el cual determinó, entre otros aspectos, revocar el sobreseimiento decretado respecto del acto atribuido al Secretario de los Servicios Educativos del Estado de Quintana Roo, consistente en la orden verbal

dada a las maestras del nivel de educación indígena para que se ausentaran de su centro de trabajo y dejaran de acudir a impartir clases en el Centro de Educación Inicial Indígena; así como dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera el recurso de revisión principal y el adhesivo.

El asunto se turnó al señor **Ministro Juan Luis Gutiérrez Alcántara Carrancá**, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, el cual se analizó por la Primera Sala del Alto Tribunal del país, en sesión del 21 de noviembre de 2019.

Como cuestión previa, la Primera Sala puntualizó que el Tribunal Colegiado estaba en condiciones de resolver el recurso de revisión, pues, salvo el Decreto impugnado, los actos reclamados son competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito; en tanto que el citado Decreto, si bien corresponde a la competencia originaria de la Suprema Corte, está delegado a tales Tribunales Colegiados Circuito; sin embargo, la Sala consideró necesario reasumir su competencia por cuanto al Decreto aludido, dado que su análisis permitiría fijar el alcance del derecho humano a la educación previsto en el artículo 3° de la Constitución General, en relación con el derecho a una consulta previa de las comunidades indígenas. De igual manera, señaló que se avocaría al estudio del resto de los actos, al ser el resultado o materialización del aludido Decreto.

Para ello, la Sala consideró conveniente realizar el estudio correspondiente en función de dos preguntas: 1. ¿Cuál es el estándar de protección constitucional del derecho humano a la educación inicial? y 2. ¿Cuál es el estándar de protección constitucional del derecho humano a la consulta de las comunidades indígenas?

¿Cuál es el estándar de protección constitucional del derecho humano a la educación inicial?

En torno a este cuestionamiento, la Sala dividió su estudio en los siguientes apartados:

a) La doctrina constitucional de los derechos sociales.

Se señaló que la idea de satisfacer las necesidades básicas constituye uno de los pilares del concepto jurídico de los derechos sociales, además se hizo notar que en la doctrina se ha sostenido que este tipo de derechos tienen prioridad frente a los correlativos deberes de solidaridad, no sólo de las demás personas, sino del Estado.

Se destacó que, a diferencia de los derechos de libertad, los derechos sociales conllevan prestaciones a cargo del Estado, el cual debe definir cada una de ellas, en aras de cumplir con su obligación constitucional de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

- **Los derechos sociales como derechos humanos definitivos.**

La Primera Sala manifestó que los derechos sociales tienen el carácter de definitivos, ya que el carácter normativo de las disposiciones constitucionales que los establecen, da lugar a posiciones jurídicas definitivas, esto es, que no ceden ante ninguna otra razón que se invoque en su contra y, a su vez, funcionan como posiciones de defensa que imponen al legislador el deber de no restringirlas.

Asimismo, se indicó que estos derechos no son susceptibles de involucionar cuando han adquirido cierto grado de realización, por lo que los beneficiarios de sus prestaciones pueden seguir gozando de éstas e inconformarse en contra de las leyes o actos que pretendan desarticularlas.

- **Los derechos económicos, sociales y culturales: artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Se expuso que la obligación del Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, está prevista en el artículo 1° de la Constitución General y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹ y dentro de los componentes que modulan su obligación en cuanto a adoptar medidas apropiadas, incluso legislativas, para lograr la plena efectividad de tales derechos, son:

1. Progresividad: Implica la obligación del Estado de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos sociales, así como la prohibición de adoptar medidas regresivas que, en caso de ser adoptadas, deben ser debidamente justificadas por el Estado, tal como lo ha sostenido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. La limitación de las medidas a adoptar a los recursos disponibles: El Estado tiene la obligación de garantizar estos derechos mediante el uso de todos los recursos disponibles. Se precisó que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que en caso de

¹**Artículo 26. Desarrollo Progresivo:** Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

incumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales con motivo de la falta de recursos, el Estado debe demostrar que ha realizado todo un esfuerzo para utilizar los recursos que están a su disposición.

3. La obligación de acudir a la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica: El Estado tiene que demostrar que en caso de falta de recursos se hizo un esfuerzo para acudir a la cooperación internacional y, que aun así, no logró la obtención de los recursos necesarios para la satisfacción del derecho social de que se trate.

b) La doctrina constitucional sobre el derecho humano a la educación.

Se destacó que el derecho a la educación se encuentra establecido tanto en la Constitución General como en diversos tratados internacionales y que la educación ha sido definida por la Primera Sala como la prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir información, instrucción, dirección o enseñanza necesaria para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas, además de que se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad.

Asimismo, la Sala mencionó que, al tratarse de un derecho cuya protección y titularidad se maximizan gradualmente, se ha reconocido que su garantía se obtiene únicamente mediante la adopción de una diversidad de obligaciones que están a cargo de una multiplicidad de sujetos estatales, tales como la capacitación de las personas para participar en una sociedad libre, que debe impartirse por las instituciones o el Estado de forma gratuita y ajena a toda discriminación, en cumplimiento de las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

En cuanto a la efectividad de este derecho, se indicó que ésta puede lograrse mediante el cumplimiento de obligaciones de respeto, conductas positivas, acciones de garantía e, incluso, prohibiciones, encaminadas a lograr la no obstaculización de ese derecho, así como a asegurar que sus titulares accedan a éste cuando no puedan hacerlo por sí mismos.

c) La doctrina constitucional sobre los derechos humanos de los niños.

Se hizo notar que la Primera Sala ha establecido que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas del cuidado de los menores, comparten con el Estado la responsabilidad primordial de la educación y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, sin que ello exima o desplace al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues, conforme

a lo establecido en la Convención Sobre los Derechos del Niño, debe brindar apoyo a los infantes para lograr su desarrollo integral, lo cual incluye proporcionar asistencia material y el desarrollo de programas.

Asimismo, se indicó que diversos instrumentos internacionales reconocen que las niñas y los niños deben desarrollarse bajo una esfera de protección especial que implica obligaciones de prestación adicionales a cargo del Estado Mexicano, protección especial o reforzada que radica en el hecho de que se considera que en esa etapa de la vida las personas se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad que requiere atención, cuidados y ayuda particular por parte de los adultos.

d) El estándar de protección del derecho humano a la educación inicial como parte de la esfera de lo indecible.

Se explicó que el derecho humano a la educación es un derecho social cuya garantía corresponde al Estado, quien se encuentra obligado a la realización de ciertas conductas para alcanzar su progresiva satisfacción.

Se destacó que, como resultado de la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 mayo de 2019, el derecho humano a la educación inicial ha sido reconocido como parte del contenido de la educación obligatoria que el Estado Mexicano está obligado a garantizar.

En este sentido, la Sala definió a la educación inicial como aquella que reciben los menores de edad desde su nacimiento y durante la etapa en la que comienzan a desarrollar las primeras habilidades cognoscitivas necesarias para su formación dentro de un núcleo familiar. Lo anterior, en la inteligencia de que el deber de educar es una responsabilidad compartida entre los padres, o quienes cuiden a los menores, y el Estado, el cual deberá adoptar las medidas idóneas y necesarias para garantizar la educación de forma gradual y progresiva, pues de lo contrario, vulneraría la esfera jurídica de las personas que tienen garantizado este derecho.

Se resaltó que el Estado Mexicano ha alcanzado un grado específico de protección del derecho humano a la educación, desde la inicial, que lo coloca en la esfera de lo indecible, de tal manera que el Estado debe sostenerse en esa protección a través de la ejecución de conductas positivas y negativas enfocadas a evitar cualquier acto que pueda representar una disminución en la protección de ese derecho, pues de no ser así, ello se traduciría en una vulneración o limitación ilegítima en su ejercicio.

En ese sentido, se precisó que cualquier restricción o limitación que el Estado pretenda aplicar sobre el ejercicio derecho a la educación, debe superar un *test* de proporcionalidad más estricto.

e) El derecho humano a la educación inicial de los miembros de las comunidades indígenas

Sobre este punto, la Primera Sala indicó que de conformidad con diversas disposiciones constitucionales, el Estado Mexicano está obligado a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad en las comunidades indígenas, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior, así como a definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos del Estado.

También se reconoció que el Estado se encuentra obligado a adoptar medidas, a través de un enfoque inclusivo, para que los miembros de las comunidades indígenas puedan hacer efectivo el ejercicio de sus derechos humanos, en específico, el de la educación, el cual debe satisfacer algunas garantías adicionales en cuanto a cómo debe de ser, tales como: 1) en sus propios idiomas; 2) en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje; y, 3) con un reflejo de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones.

En esa tesitura, se puntualizó que, de no satisfacerse ese derecho humano a las comunidades indígenas, ello se traduciría en una doble vulneración, pues no sólo se trataría de una violación del derecho humano a la educación, sino al derecho humano indígena a recibir instrucción educativa conforme a sus criterios culturales y en su respectivo idioma, además del idioma dominante del Estado.

¿Cuál es el estándar de protección constitucional del derecho humano a la consulta de las comunidades indígenas?

Con motivo de que los quejosos argumentaron que la aplicación de diversos preceptos del Decreto de 22 de marzo de 2012, ocurrió sin consultar previamente a la comunidad indígena sobre su implementación, vulnerando así su derecho a una consulta previa e informada, la Sala estimó importante pronunciarse sobre la obligación constitucional y convencional del Estado mexicano de llevar a cabo un procedimiento de consulta frente a la implementación, por parte de cualquiera de sus autoridades, de una medida que pueda afectar los intereses de este tipo de comunidades.

a) El derecho humano a la consulta de las comunidades indígenas

Al respecto, se señaló que la Primera Sala se ha manifestado sobre la protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas, específicamente en el aspecto de que se requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

En ese sentido, se destacó que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses, y que tales consultas deben ser previas, culturalmente adecuadas, con existencia de información precisa y de buena fe.

Se precisó que dicha obligación encuentra su fundamento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y que ésta ha sido motivo de pronunciamiento por parte de la Corte Interamericana de Derecho Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha señalado que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas es una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como sus derechos culturales y patrimoniales.

Estudio de los conceptos de violación

La Primera Sala consideró fundados los conceptos de violación tendentes a cuestionar la constitucionalidad de la orden verbal de diversas autoridades, dirigidas a las maestras y a los maestros de instituciones educativas para que dejaran de impartir educación a los quejosos menores de edad, así como las instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funciones intervengan en la realización de los convenios con el CONAFE para impartir educación y del Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, del 01 de octubre de 2014.

Lo anterior, al estimar que representan un cambio sustantivo en la forma de proteger y de garantizar el derecho humano a la educación que estaban recibiendo los quejosos, ya que la educación que se impartía en la comunidad indígena estaba a cargo de docentes capacitados en materia de pedagogía, aunado a que se cumplía con las garantías adicionales de la educación indígena; y, con motivo de los actos impugnados, la educación dejó de impartirse en esos términos y, en su lugar, comenzó a realizarse a través del sistema implementado por el CONAFE, esto es, mediante promotores educativos sin conocimiento pedagógico.

Así, se hizo notar que los quejosos ya habían alcanzado un grado específico de protección del derecho humano a la educación, que obligaba a las autoridades responsables a su sostenimiento; por tanto, se concluyó que los actos reclamados representaron una vulneración al derecho humano a la educación.

En otro aspecto, la Primera Sala consideró fundado el concepto de violación referente a la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, pues derivado de la aplicación del mismo, se llevó a cabo la celebración de los convenios de concertación para promotor educativo B (CONAFE), lo cual, además de representar un cambio sustantivo en la forma de proteger y garantizar el derecho humano a la educación inicial indígena, se trató de un acto de autoridad que afectó directamente los intereses de los quejosos, en específico, su derecho a recibir instrucción educativa conforme a su idioma y sus criterios culturales, de tal suerte que debió haber sido previamente consultado para poder proceder a su ejecución.

Con base en lo anterior, la Primera Sala revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a los quejosos en contra de los actos reclamados y declaró infundado el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la Secretaría de Educación Pública.

La determinación anterior se aprobó por unanimidad de cuatro votos de los señores **Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá** (Presidente y Ponente). El señor **Ministro Luis María Aguilar Morales** estuvo ausente.

Asimismo, se determinó que la concesión del amparo sería para el efecto de que las autoridades responsables:

- a) Garanticen el derecho humano a la educación inicial indígena de los quejosos como se hacía antes de la promulgación del Decreto impugnado, en el entendido de que, con motivo de que los quejosos ya no se encuentran dentro del rango de edad de las personas que reciben educación inicial, deberán adoptar las medidas alternativas necesarias para garantizarles su derecho a recibir educación bilingüe —en español y en su lengua indígena— y a que la misma se les instruya conforme a los valores de su comunidad;
- b) Previo a la ejecución de cualquier otro acto que pueda representar un impacto a los intereses de los quejosos, se garantice el derecho humano de su comunidad indígena a una consulta previa

Tales efectos se aprobaron por mayoría de tres votos de los señores **Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá** (Presidente y Ponente). La señora **Ministra: Norma Lucía Piña Hernández** votó en contra. El señor **Ministro Luis María Aguilar Morales** estuvo ausente.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Secretaría General de la Presidencia
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México