

**AMPARO EN REVISIÓN 115/2019
QUEJOSOS (Y RECURRENTES): *****,
***** Y OTROS**

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

SUMARIO

La parte quejosa presentó demanda de amparo indirecto en contra de ciertas autoridades respecto de determinados actos considerados como violatorios del derecho humano a la educación y de otros derechos humanos —específicos— de las comunidades indígenas. El Juez de Distrito resolvió sobreseer y negar el citado juicio de amparo indirecto, razón que motivó a la quejosa a la legítima interposición de un recurso de revisión. Sobre ese, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió: (I) dejar intocado el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito; (II) en la materia de la revisión, revocar el sobreseimiento decretado respecto del acto atribuido al Secretario de los Servicios Educativos del Estado de Quintana Roo; y, (III) dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión planteado y la adhesiva. Para resolver, esta sentencia propone un estándar de protección del derecho humano a la educación inicial indígena y el estándar de protección relativo a la consulta previa propio de las comunidades indígenas.

CUESTIONARIO

¿Cuál es el estándar de protección constitucional del derecho humano a la educación inicial de los niños en las comunidades indígenas? Y, ¿cuál es el estándar de protección constitucional del derecho humano a la consulta de las comunidades indígenas?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Correspondiente al amparo en revisión 115/2019, interpuesto por ***** y otros, contra la sentencia dictada el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete por el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Region con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en el juicio de amparo indirecto *****.

I. ANTECEDENTES

1. **Juicio de amparo indirecto.** Mediante escrito presentado el treinta de septiembre de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal; turnado al día siguiente hábil al Juzgado Sexto de Distrito de esa entidad, *****, *****, *****, *****, *****, ***** y *****, en representación de sus hijos *****, *****, *****, *****, *****, ***** y *****, respectivamente; demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y actos siguientes:¹

Autoridad responsable:

“Tienen el carácter de responsables las siguientes:

a) El Ciudadano ROBERTO BORGE ANGÚLO, Gobernador Constitucional Del Estado De Quintana Roo, Con Domicilio Conocido En Palacio De Gobierno.

b) El Ciudadano C.P. JOSÉ ALBERTO ALONSO OVANDO, en su calidad de Secretario de Servicios Educativos de Quintana Roo...

c) El Ciudadano Lic. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR, En su calidad de Titular de la Secretaría de Educación Pública...

¹ Cuaderno del Juicio de Amparo Indirecto *****; fojas 2 – 18.

d) El C. profesor RAFAEL GONZÁLEZ SABIDO, Secretario General de la Sección 25 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación...”.

Acto reclamado:

“a).- De la primera nombrada señalo las siguientes:

*La violación Constitucional Política Mexicana, y artículos 26 y 27 del Convenio 169 de la OIT, los artículos 1 y 14 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Ley General de Educación y la Ley Estatal de Educación para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Al permitir que las autoridades educativas estatales y la representación sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de la Sección 25, soliciten de forma verbal que las maestras del nivel de educación indígena se ausenten de su centro de trabajo y ya no acudan a impartir clases al Centro De Educación Inicial Indígena ‘*****’ ***** de la COMUNIDAD DE ***** DEL MUNICIPIO DE *****’, Quintana Roo, y que con este acto nuestros menores hijos no tienen acceso a su derecho humano consistente en la educación inicial indígena hasta el día de hoy.*

Así también por permitir que se viole el derecho humano a la educación inicial indígena, debido a que hasta el día de hoy no tienen clases nuestros menores hijos, debido a que las maestras no acuden a las escuelas anteriormente señaladas, en razón de los actos de las autoridades educativas estatales y la autoridad sindical de la Sección 25 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, consistentes en la solicitud verbal a las maestras de educación indígena que se incorporen a otro nivel educativo.

b).- De la segunda nombrada señalo las siguientes:

La solicitud verbal que hace a los trabajadores de la educación de no asistir a las escuelas anteriormente señaladas a impartir clases, y con esto violente el derecho humano de nuestros menores hijos a la educación inicial indígena, debido a que actualmente no asisten las maestras a las escuelas anteriormente señaladas.

Por otra parte esta autoridad con sus actos o instrucciones verbales no permite que las maestras de educación indígena, impartan clases en las escuelas arriba citadas, y que se imparten en la lengua maya, debido a que ellas otorgaban clases en esta lengua y se encontraban adscritas a estas escuelas y que tiene el

perfil y la experiencia para impartir clases en nuestra lengua materna.

c).- De la tercera nombrada, señalo las siguientes:

De esta responsable reclamo la conducta, consistente en permitir que una autoridad educativa estatal de órdenes de manera verbal, para pedirle a las maestras del nivel inicial indígena del estado de Quintana Roo se ausente de sus centros de trabajo y se incorporen a otros niveles educativos, debido a que la responsable es la primer autoridad educativa del país.

El permitir que la representación sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación sección 25 de nuestro estado, solicite a las maestras se abstengan de acudir a la escuela de referencia anterior, a impartir clases, y con esto se violente el derecho humano a la educación inicial indígena que tienen nuestros menores hijos.

d).- De la cuarta nombrada, señalo las siguientes:

La orden verbal que les dio a las trabajadoras de la educación para que no se presente a las escuelas multicitadas, a impartir clases y se incorporen a otros niveles educativos distintos al de inicial indígena”.

2. Por auto de dos de octubre de dos mil catorce, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal, registró la demanda de amparo con el número de expediente *****, requirió a los promoventes para que exhibieran la demanda inicial de forma completa²; asimismo, tuvo como representante común a *****; requerimiento que fue desahogado mediante escrito presentado el siete de octubre de esa anualidad³.
3. Por proveído de ocho de octubre de dos mil catorce el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo admitió la demanda de amparo; asimismo, solicitó a las autoridades responsables los informes

² Amparo Indirecto ***** Op.cit. fojas 35 – 37.

³ *Íbid.*, foja 43 – 60.

justificados; dio la intervención que en derecho corresponde al Agente del Ministerio Público adscrito a ese órgano jurisdiccional.⁴

4. Mediante auto de treinta de octubre de esa anualidad el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal, requirió a las quejas para que manifestaran si era su deseo ampliar la demanda de amparo respecto del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y en su caso precisaran el acto reclamado a la misma.⁵
5. Por escrito presentado el veintisiete de noviembre de dos mil catorce las impetrantes del amparo ampliaron la demanda y señalaron:⁶

“A).- AUTORIDADES RESPONSABLES.

1. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS...

2. SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA...

3. DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN...

4. El Ciudadano ROBERTO BORGE ANGÚLO, Gobernador Constitucional Del Estado De Quintana Roo...

5. El ciudadano C.P. JOSÉ ALBERTO ALONSO OVANDO, en su calidad de Secretario De Educación Pública Y Cultura En El Estado De Quintana Roo...

6. La ciudadana ALMA CAROLINA VIGGIANO AUSTRIA Director general del consejo nacional de fomento educativo (CONAFE)...

7. Del Lic. José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores...

8. Del Secretario de Hacienda y Crédito Público...

9. El Secretario de Economía...

⁴ *Íbid.*, fojas 61 – 66.

⁵ *Íbid.*, fojas 148 – 150.

⁶ *Íbid.*, fojas 170 – 199.

10. El Secretario de la Función Pública...

A) ACTOS QUE SE LES IMPUTA.

1.- Del PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, se reclama por inconstitucional e inconvencional el siguiente:

La aprobación, promulgación y publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

2.- Del SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, se reclaman por inconstitucional e inconvencional lo siguiente:

La aprobación, promulgación y publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

3.- Del DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

4.- Del ciudadano ROBERTO BORGE ANGÚLO, Gobernador Constitucional Del Estado De Quintana Roo, se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

5. Del ciudadano C.P. JOSÉ ALBERTO ALONSO OVANDO, en su calidad de Secretario De Educación Pública Y Cultura En El Estado De Quintana Roo, se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior. Dicha aplicación consistente en la omisión de esta autoridad de brindar a los estudiantes el acceso al derecho a la educación inicial indígena, a través de los maestros que pertenecen a esta secretaría, como lo refiere la responsable en su informe justificado, que el personal docente que atendía a los hoy quejosos era el personal que esta secretaría en un principio comisionó a estas escuelas de educación indígena, pero que posteriormente se retiraron de esos centros de educación inicial indígena por considerar que el consejo de fomento educativo (CONAFE) es la autoridad educativa competente para impartir educación inicial indígena y que tienen hasta el día de hoy a los accionantes de la presente vía constitucional, sin clases por la falta de asistencia a la escuela de los referidos docentes.

6.- La ciudadana ALMA CAROLINA VIGGIANO AUSTRIA Director general del consejo nacional de fomento educativo (CONAFE), se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior. Consistente en la supuesta competencia que tiene para impartir clases del nivel de educación inicial indígena, por lo que celebró un convenio con la autoridad estatal para ejercer dicha facultad que hasta el momento se desconoce.

7.- Del Lic. José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores..., se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

8.- Del Secretario de Hacienda y Crédito Público..., se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

9.- El Secretario de Economía..., se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

10.- El Secretario de la Función Pública..., se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La Aplicación del decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al

consejo de fomento educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior”.

6. Por auto de cuatro de diciembre de dos mil catorce el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal, determinó desechar la ampliación de demanda por las autoridades Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Secretario de Educación Pública; Director del Diario Oficial de la Federación; Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo; Secretario de Educación Pública y Cultura en el Estado de Quintana Roo; Secretario de Relaciones Exteriores; Secretario de Hacienda y Crédito Público; Secretario de Economía; y Secretario de la Función Pública; asimismo, tuvo por ampliada la demanda de amparo, únicamente, respecto de la autoridad responsable Consejo Nacional de Fomento Educativo.⁷
7. Inconformes con la determinación, mediante escrito presentado el once de diciembre de dos mil catorce las quejasas interpusieron recurso de queja en contra de dicho auto⁸; resuelto mediante sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el cinco de marzo de dos mil quince, en la que dicha autoridad resolvió fundada la queja en comento y ordenó admitir la ampliación de demanda promovida por las impetrantes del amparo.⁹
8. Por proveído de fecha veintitrés de marzo del dos mil quince, el Juez auxiliado admitió la ampliación de la demanda de amparo; asimismo, requirió las autoridades responsables los informes justificados; y, señaló fecha para la celebración de audiencia constitucional.¹⁰

⁷ Amparo Indirecto ***** Op.cit., fojas 204 – 211.

⁸ Ibid., fojas 217 – 243.

⁹ Ibid., fojas 309 – 325.

¹⁰ Ibid., fojas 326 – 327.

9. Desahogado por sus cauces legales el juicio constitucional, el diez de agosto de dos mil quince se celebró la audiencia constitucional, y se remitieron los autos al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, para que en auxilio del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, dictara la sentencia respectiva; lo que aconteció el treinta de octubre de dos mil quince, en la que el resolutor federal sobreseyó el juicio de amparo.¹¹
10. Inconformes con dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión¹², el cual se radicó bajo el toca ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en Cancún, Quintana Roo; quien mediante ejecutoria dictada el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis revocó la sentencia recurrida y ordenó reponer el procedimiento, a efecto de que requiriera a la parte quejosa para que manifestara si deseaba ampliar su demanda de amparo respecto del acto de aplicación del Decreto tildado de inconstitucional, propiamente de los *Convenios de Concertación Voluntaria de Promotores Educativos, integrantes del Programa de Educación Inicial no Escolarizada, que derivaron de la aplicación de los Programas Compensatorios para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, propuestos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo*.¹³
11. En cumplimiento a lo anterior, por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, el juez federal requirió a la parte quejosa para que manifestara su deseo de ampliar su demanda respecto del acto eludido en la ejecutoria de mérito.¹⁴

¹¹ *Ibid.*, fojas 505 – 528.

¹² *Ibid.*, fojas 718 – 757.

¹³ *Ibid.*, fojas 886 – 897.

¹⁴ *Ibid.*, fojas 898 – 900.

12. Por escrito presentado el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, la parte quejosa cumplió su reclamo constitucional (“ampliación de demanda”), señalando como autoridades responsables y actos reclamados:¹⁵

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

Señalo como autoridades ordenadoras y ejecutoras en cuanto a la celebración del Convenio de referencia a las siguientes:

Ordenadoras:

En cuanto al Convenio de fecha uno de octubre de dos mil catorce.

Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

Titular del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Ejecutoras:

En cuanto a la celebración del Convenio de fecha uno de octubre del dos mil catorce.

M. en C. Cecilia Rosalía Loria Marín, en su carácter de Delegada Estatal del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Lic. Carlos Eduardo Azueta Gorocica, Director General del Órgano Ejecutor Estatal.

C. Laydi Margarita Castro Cen en su carácter de promotor educativo.

IV. SEÑALO COMO ACTOS RECLAMADOS

I.- De las responsables señaladas como ejecutoras reclamamos:

I) De las tres autoridades ejecutoras la celebración del Convenio de fecha uno de octubre del dos mil catorce denominado Convenio de Concertación para Promotores Educativos Escenario B, las cuales violentan el derecho humano a las lenguas indígenas, la cosmovisión de los pueblos indígenas, sus usos y sus costumbres, así como su identidad.

Por otra parte y en atención a la impugnación del decreto que es el fundamento del presente convenio se señalan las siguientes autoridades responsables:

A) AUTORIDADES RESPONSABLES.

1. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ *Íbid.*, fojas 911 – 949.

2. Secretario de Educación Pública.
3. Director del Diario Oficial de la Federación.
4. El Ciudadano Roberto Borge Ángulo, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.
5. El Ciudadano C.P. José Alberto Alonso Ovando, en su calidad de Secretario de Educación Pública y Cultura en el Estado de Quintana Roo.
6. La Ciudadana Alma Carolina Viggiano Austria Director General del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
7. Del Lic. José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores
8. Del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso.
9. El Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal,
10. El Secretario de la Función Pública, Licenciado Julián Alfonso Olivas Ugalde.

A) Actos que se les imputa.

1.- Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclaman por inconstitucional e inconvencional el siguiente:

La aprobación, promulgación y publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

2.- Del Secretario de Educación Pública, se reclaman por inconstitucional e inconvencional lo siguiente:

La aprobación, promulgación y publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

3.- Del Director del Diario Oficial de la Federación, se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos

complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

4.- Del ciudadano Roberto Borge Angulo, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo, se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo del dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

5.- Del ciudadano C.P. José Alberto Alonso Ovando, en calidad de Secretario de Educación Pública y Cultura en el Estado de Quintana Roo, se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

Dicha aplicación consistente en la omisión de esta autoridad de brindar a los estudiantes el acceso al derecho a la educación inicial indígena, a través de los maestros que pertenecen a esta secretaria, como lo refiere la responsable en su informe justificado, que el personal docente que atendía a los hoy quejosos era el personal que esta Secretaría en un principio comisionó a estas escuelas de educación indígena, pero que posteriormente se retiraron de esos centros de educación inicial indígena por considerar que el Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) es la autoridad educativa competente para impartir educación inicial indígena y que tienen hasta el día de hoy a los accionados de la presente vía constitucional, sin clases por la falta de asistencia a la escuela de los referidos docentes.

6.- La ciudadana Alma Carolina Viggiano Austria Directora General del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Se reclaman por inconstitucional e inconvencional los siguientes:

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior, consistente en la supuesta competencia que tiene para

impartir clases del nivel de educación inicial indígena, por lo que celebro un convenio con la autoridad estatal para ejercer dicha facultad que hasta el momento se desconoce.

7.- Del Lic. José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores, se reclaman por inconstitucional e inconvenicional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos el complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos el complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

8.- Del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, se reclaman por inconstitucional e inconvenicional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos el complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos el complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

9.- El Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal, se reclaman por inconstitucional e inconvenicional los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos el complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos el complementarios al Consejo de Fomento Educativo

(CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

10.- El Secretario de la Función Pública, licenciado Julián Alfonso Olivas Ugalde, se reclaman por inconstitucional e inconveniente los siguientes:

La aprobación, promulgación y publicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

La aplicación del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior

IV.- ACTOS, OMISIONES Y NORMAS GENERALES RECLAMADOS.

Los artículos 2º, 3º fracción I, II, III, IV, V, VI, VII, IX y X del Decreto por el que se reforma el diverso mediante el cual se fija que el Consejo de Fomento Educativo CONAFE, tendrá por objeto allegarse recursos complementarios para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana, en el exterior, publicado el 11 de febrero de 1982.”

13. Por acuerdo de trece de marzo de dos mil diecisiete, previo cumplimiento a sendos requerimientos, a efecto de que la parte quejosa exhibiera copias suficientes de su escrito de ampliación y de que precisara la fecha en que tuvo verificativo el primer acto de aplicación del Decreto tildado de inconstitucional, el resolutor de amparo tuvo por ampliada la demanda, requiriendo a las autoridades responsables, una vez que la parte impetrante precisó sus denominaciones correctas, sus respectivos informes justificados.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, fojas 966 – 969.

14. Desahogado por sus cauces legales el juicio constitucional, el tres de agosto se celebró la audiencia constitucional¹⁷, y en sentencia dictada el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, el resolutor federal sobreseyó en el juicio¹⁸ y negó la protección constitucional solicitada^{19, 20}

¹⁷ Ibid., fojas 1189 – 1192.

¹⁸ “(...), respecto de las autoridades y actos reclamados que a continuación se señalan:

- **Gobernador del Estado de Quintana Roo** (fojas 69 a 70); **Secretario de la sección 25 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación** (fojas 72 y 73); **Secretario de Educación Pública** (fojas 153 a 157), **Secretario de Hacienda y Crédito Público** (fojas 453 – d 455 y 1070 a 1072) y **Titular de la Secretaría de la Función Pública** (fojas 457 a 459), por los motivos expuestos en el considerando **tercero** de esta sentencia.
- **Secretario de Servicios Educativos de Quintana Roo** (FOJAS 76 A 78) y **Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)** (fojas 359 a 263), por lo que hace a los actos reclamados y autoridad responsables consistentes en permitir que las autoridades educativas estatales solicitaran de forma verbal a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena “*****” *****”, de la comunidad de *****”, del municipio de *****”, Quintana Roo; se ausentaran y no acudieran a impartir clases en dicho centro escolar, y se incorporaran a otro nivel educativo; de igual forma, con relación a la hoy quejosa *****”, en representación de su hijo *****”, respecto del acto reclamado a las **autoridades responsables en el ámbito de su responsabilidad**, el que se hace consistir en la aprobación, promulgación, publicación y aplicación del **decreto** de fecha **veintidós de marzo de dos mil doce**, que tiene por objeto allegarse de recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior; y, por último, **Secretarios de Relaciones Exteriores y de economía**, respectivamente, así como al **Director General Adjunto al Diario Oficial de la Federación** consistentes en el **refrendo y publicación**, del citado **decreto**, por los razonamientos y fundamentos expuestos en el considerando **quinto** de esta sentencia. (...).”

¹⁹ “(...) contra el acto reclamado al **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación; Secretario de Relaciones Exteriores; Secretario de Hacienda y Crédito Público; Secretario de Economía; Titular de la Secretaría de la Función Pública; Gobernador del Estado de Quintana Roo; Director General del organismo descentralizado denominado; Secretario de Educación Pública “Los Servicios Educativos de Quintana Roo”; Secretario de Educación y Cultura del Estado de Quintana Roo; y, Directora General y/o Titular del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)**, en su correcta denominación y en el ámbito de su competencia, consistente en la aprobación, refrendo, promulgación, publicación y **aplicación** del **decreto** de fecha **veintidós de marzo de dos mil doce**, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior.

Así mismo, contra los actos reclamados al **Gobernador del Estado de Quintana Roo y Titular del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)**, consistentes en la celebración del convenio de uno de octubre de dos mil catorce, denominado convenio de concertación para promotores educativos escenario B y la orden implícita y/o explícita mediante nombramiento a sus sub alternos para la celebración del citado convenio.

Por los razonamientos y fundamentos expuestos en el considerando **séptimo** de esa sentencia. (...).”

²⁰ Ibid., fojas 1193 - 1226.

15. **Recurso de revisión.** Inconforme con la anterior determinación la representante común de los quejosos, por su propio derecho, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, con residencia en Chetumal²¹, el cual fue remitido por oficio ***** de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Vigésimo Séptimo Circuito, con sede en Cancún.²²
16. En acuerdo de tres de abril de dos mil dieciocho, el Magistrado en funciones de Presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo admitió a trámite el recurso de revisión, radicándolo bajo el toca ***** , ordenando notificar a las partes y comunicar a las contrarias de los recurrentes que contaban con el plazo de cinco días para adherirse a la revisión, en términos del artículo 82 de la ley de la materia.²³
17. Por oficio número ***** de nueve de mayo de dos mil dieciocho, la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Educación Pública, en representación del Secretario del ramo y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, interpuso recurso de revisión adhesivo, el cual fue admitido mediante proveído de diecinueve de julio de dos mil dieciocho.²⁴

²¹ *Ibid.*, fojas 1249 – 1274.

²² *Ibid.*, fojas 1392 – 1393.

²³ Amparo en Revisión ***** , fojas 30 – 31.

²⁴ *Ibid.*, 51 – 57.

18. Remisión del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante resolución de fecha veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito determinó: (I) dejar intocado el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito; (II) en la materia de la revisión, 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 del Centro de Educación Inicial Indígena ***** , de la Comunidad de ***** del Municipio de ***** , Quintana Roo, para que se ausentaran de su centro de trabajo y dejaran de acudir a impartir clases en dicho lugar, en términos del considerando noveno de la presente ejecutoria; y, (III) dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión planteado y la adhesiva.²⁵

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente **competente** para conocer del presente amparo en revisión, por las razones que se exponen a continuación.
20. Del análisis del expediente, esta Primera Sala advierte que se fijaron como actos reclamados —de autoridades distintas— los siguientes: **(1)** el *Decreto*; **(2)** la solicitud verbal para que las maestras dejen de impartir educación inicial a los quejosos; **(3)** instrucciones del Gobernador de

²⁵ *Ibid.*, fojas 168 – 193.

Quintana Roo para que sus funcionarios intervengan en la realización de Convenios con el CONAFE para impartir educación inicial; y, **(4)** el Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, de uno de octubre de dos mil catorce.

21. En la *segunda* sentencia dictada por el Juez Distrito se determinó el **sobreseimiento** del juicio por cuanto hace a la solicitud verbal para que las maestras dejaran de impartir educación inicial a los quejosos (2); y **negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión** por cuanto hace al *Decreto*²⁶ (1), las instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervinieran en la realización de Convenios con el CONAFE para impartir educación inicial (3), y el Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, de uno de octubre de dos mil catorce (4).
22. Ahora bien, dentro de su escrito de revisión —en el segundo agravio—, la parte recurrente combatió el sobreseimiento decretado sobre la solicitud verbal (acto 2), mismo que el Tribunal Colegiado estimó fundado y, por lo tanto, procedió a levantar su sobreseimiento. Además, determinó reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo que hace al *Decreto*, toda vez que, en su opinión, trata de un acto cuya competencia no está delegada a los Tribunales Colegiados de circuito en términos de lo dispuesto en el Acuerdo General 5/2013.
23. De los cuatro actos precisados con anterioridad, esta Primera Sala estima que los actos señalados en los numerales **2, 3 y 4** son **competencia originaria de los Tribunales Colegiados de Circuito**,

²⁶ “Decreto por el que se reforma el diverso mediante el cual se fija que el Consejo de Fomento Educativo CONAFE, tendrá por objeto allegarse de recursos complementarios, para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana, en el exterior, publicado el 11 de febrero de 1982, específicamente sus artículos 2 y 3, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX y X”.

ello en virtud de lo establecido en el último párrafo, de la fracción VIII, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, el acto señalado en el numeral 1 —el *Decreto*— de competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el inciso a, fracción VIII, del artículo 107 constitucional.

24. No obstante, contrario a lo que sostiene el Tribunal Colegiado, el conocimiento de ese acto —del *Decreto*— **sí está delegado a los Tribunales Colegiados de Circuito**, ello en términos del punto cuarto, número I, inciso b), del Acuerdo General 5/2013²⁷, toda vez que se impugna la constitucionalidad de una disposición de observancia general de rango infralegal, y el análisis de constitucionalidad no implica fijar el alcance de un derecho previsto en un tratado internacional, *sino de un derecho humano previsto en el artículo 3 de la Constitución Federal*. Consecuentemente, el conocimiento de este acto, efectivamente, está delegado al Tribunal Colegiado.
25. En ese sentido, esta Primera Sala estima necesario aclarar que la competencia para conocer del presente asunto es del Tribunal Colegiado, en virtud de que goza de competencia originaria por cuanto hace a los actos señalados en los numerales 2, 3 y 4; y competencia delegada por cuanto hace al *Decreto*; conclusión que, necesariamente,

²⁷ “**CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

(...)

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquéllos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito; (...).”

conduciría a esta Suprema Corte a devolver el asunto al Tribunal Colegiado para que lo resolviera en su integridad.

26. Sin embargo, esta Primera Sala considera necesario **reasumir jurisdicción** por cuanto hace al estudio del *Decreto* (acto 1), toda vez que implica el análisis de su constitucionalidad; lo cual, a su vez, fijará el alcance del derecho humano a la educación previsto en el artículo 3 de la Constitución Federal, en relación con el derecho a una consulta previa propio de las comunidades indígenas.
27. Ahora bien, en la medida en que el resto de los actos impugnados son actos que se traducen en la materialización de ese *Decreto*, sería imposible que esta Primera Sala se avocara únicamente al estudio del *Decreto*, pues el estudio de éste provocará —inevitablemente— que la declaratoria que se haga sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad recaiga sobre el resto de los actos que son resultado de su aplicación o materialización, esto es: la solicitud verbal a las maestras, las instrucciones al Gobernador para la celebración de Convenios con el CONAFE, y la firma del Convenio del uno de octubre de dos mil catorce.
28. Aunado a lo anterior, se considera que esta Primera Sala es competente para estudiar los conceptos de violación tendentes a impugnar esos actos —indicados en los numerales 2, 3 y 4—, toda vez que ese trata de un asunto que, en su *totalidad*, reviste las características de **importancia y trascendencia** que justifican que este Alto Tribunal haga efectivo el ejercicio de su **facultad de atracción**²⁸.

²⁸ “Artículo 85. (de la Ley de Amparo). Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento en el artículo 40 de esta Ley (...).”

29. Aquello en virtud de que, en primer lugar, resolverá sobre la necesidad de llevar a cabo una consulta previa respecto de todo programa social que pueda impactar en el ejercicio del derecho humano a la educación, específicamente de las comunidades indígenas; e, **interpretará el estándar de protección del derecho humano a la educación, específicamente en cuanto a qué se debe entender por educación “inicial” y por educación “indígena”;** y, en tercer lugar, **determinará la forma en que opera el principio de progresividad —no regresividad— en tratándose de la obligación del Estado de garantizar los derechos sociales, en particular, el derecho a la educación.**
30. Los anteriores, temas sobre los que —en específico— no se ha pronunciado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que, además, tienen impacto tanto en la interpretación, como en el ejercicio y la garantía del derecho humano a la educación.
31. Aunado a lo anterior, es importante para esta Sala hacer manifiesto que es hecho notorio que a la fecha de calendario en que se resuelve este amparo en revisión podría actualizarse la causa de improcedencia prevista el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, toda vez que los menores quejosos ya tienen más de cinco años y, en términos del artículo 40 de la Ley General de Educación²⁹, formalmente ya no se encuentran cursando la educación inicial, la cual tiene el propósito de favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los **menores de cuatro años.**

²⁹ “Artículo 40. La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos.”

32. Sin embargo, ello no es óbice para suponer que los menores han sufrido un déficit en su desarrollo educativo; merma que se estima es susceptible de reparación a través de garantías de protección alternas, ello conforme a la doctrina de la reparación integral o justa indemnización; lo cual consiste, en la medida de lo posible, en anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, proceder al pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado.³⁰
33. Así, por la naturaleza del presente asunto, se estima que, de concederse el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a los quejosos, es posible restituirlos en el goce y garantía de los derechos que se hayan afectado a través de medidas resarcitorias alternas.
34. Lo anterior en adición a que, como lo ha sostenido anteriormente esta Primera Sala, las sentencias estimatorias de amparo constituyen en sí mismas una medida de satisfacción, pues al declarar la existencia de una violación a derechos humanos, las sentencias operan como una declaratoria oficial que contribuye a restaurar la dignidad de las personas³¹.

³⁰ Tesis: 1a. CXCV/2012, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, septiembre de 2012, página 502, con número de registro 2001626, de rubro: **“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN, CONCEPTO Y ALCANCE.”**

³¹ Tesis: 1a. LIV/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, página 474, con número de registro 2014346, de rubro: **“REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POSIBILIDAD DE ESTABLECER MEDIDAS DE SATISFACCIÓN EN EL MARCO DE LA LEY DE AMPARO.”**

35. Finalmente, esta Primera Sala considera que el presente amparo en revisión fue interpuesto por parte **legítima**³², y de forma **oportuna**³³.

III. ESTUDIO DE FONDO

36. Antes realizar una síntesis de los argumentos de la demanda de amparo en materia constitucionalidad, las consideraciones de la sentencia recurrida, y los agravios propuestos por la recurrente, esta Primera Sala estima conveniente pronunciarse sobre la aplicación “*retroactiva*” de las reformas constitucionales, pues este asunto tuvo su origen previo a que el Poder Reformador de la Constitución Política estableciera en su texto que la educación inicial forma parte de la educación básica obligatoria³⁴.
37. En ese aspecto, este Alto Tribunal ha sostenido que cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica; toda vez

³² En virtud de que fue interpuesto por *****, *****, *****, *****, *****, *****, y *****, madres y tutoras de sus menores hijos *****, *****, *****, *****, *****, *****, y *****, respectivamente, estudiantes del Centro de Educación Inicial Indígena *****, de la comunidad de *****, del Municipio de *****, Quintana Roo, parte quejosa en el juicio de amparo indirecto *****.

³³ Toda vez que el Tribunal Colegiado se pronunció respecto de la oportunidad del recurso de revisión, resulta innecesario que esta Primera Sala se ocupe de ello.

³⁴ Reforma constitucional en materia educativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha quince de mayo de dos mil diecinueve; conforme a la cual, la educación inicial —que constitucionalmente es parte del contenido de la “educación obligatoria”— forma parte de la responsabilidad de los padres o tutores de cerciorarse que sus hijos menores de dieciocho años, efectivamente, la reciban. Ello es así toda vez que los artículos 3º y 31 de la Constitución Federal vigente, establecen lo siguiente:

“**Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. (...)”

“**Artículo 31. ...**

I. Ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurran a las escuelas, para recibir la educación obligatoria y, en su caso, reciban la militar, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo; (...)”

que la Constitución es una unidad coherente y homogénea que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa una posición suprema en su estructura jerárquica, de manera que cualquier modificación a su contenido **no afecta su identidad, pues ésta permanece a pesar de cualquier cambio.**³⁵

38. Sobre este mismo aspecto, esta Primera Sala ha sostenido que el único sistema constitucional que puede emplearse para realizar el control de constitucionalidad concentrado al resolverse un juicio de amparo es el que constituye **el derecho positivo que se encuentra vigente**; pues no existe otro, porque precisamente la reforma o modificación del texto de una norma constitucional, a partir de que se encuentre en vigor, genera que deje de ser eje rector de aplicación y observancia el contenido anterior, porque ha sido sustituido.³⁶
39. En ese mismo sentido, resaltó que el criterio de aplicación del texto o contenido del sistema constitucional vigente al momento en que se ejerce el control constitucional concentrado en el juicio de amparo evidencia su trascendencia e importancia tratándose de la obligación de todas las autoridades del país de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con el principio de progresividad, como lo dispone el artículo 1º, párrafo tercero, de la Norma Fundamental.³⁷

³⁵ Tesis Aislada P.VIII/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, página 357, de rubro: **“RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.”**

³⁶ Tesis Aislada 1a. CCLXXIV/2015, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, septiembre de 2015, Tomo I, página 302, de rubro: **“CONTROL CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS PENALES. DEBE REALIZARSE CON LAS DIRECTRICES CONSTITUCIONALES VIGENTES AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO.”**

³⁷ *Ídem.*

40. Así, conforme a esos criterios, **esta Primera Sala se encuentra obligada al estudio de los actos que se reclamaron en este asunto a la luz del texto constitucional vigente**, pues cualquier modificación al texto Constitucional no afecta su identidad —la cual permanece a pesar de cualquier cambio—; además de que su aplicación resulta importante y trascendente en aras de que el Estado cumpla con su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos conforme al principio de progresividad.
41. Ahora sí, con lo antedicho, y a propósito de delimitar la problemática jurídica del presente asunto, se torna necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo en materia de constitucionalidad, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios propuestos por la recurrente.
42. **Conceptos de violación.** En resumen, se plantearon en contra de todas las autoridades señaladas como responsables, los siguientes conceptos de violación:
 - a. Los actos que se reclaman a las autoridades responsables violan en perjuicio de la parte quejosa, en general, los derechos fundamentales y humanos consignados en los artículos 1º, 2º, 3º³⁸, 4, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 26 y 27 del Convenio de la OIT; y los artículos 1 y 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³⁸ Para esta Primera Sala es importante destacar que la parte quejosa adujo una violación al derecho humano a la educación inicial e indígena conforme al texto constitucional vigente hasta el día quince de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 30., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*, y que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el día dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

- b. Las autoridades señaladas como responsables violentan esas disposiciones constitucionales al solicitar que las maestras no asistan al Centro de Educación Inicial Indígena ***** C.C.T. *****, de la comunidad de *****, del Municipio de *****, Quintana Roo.
- c. Se viola el artículo 2 de la Constitución Federal toda vez que el centro educativo indígena, además, no cumple con la finalidad de preservar y enriquecer nuestras lenguas, siendo que se trata de un centro educativo bilingüe indígena.
- d. Las autoridades señaladas como responsables violan la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a la educación al emitir una convocatoria para que las maestras ya no asistan a impartir las clases; decisión que, además, violenta el interés superior de la niñez.
- e. También se vulnera el contenido del artículo 14 constitucional toda vez que la parte quejosa fue privada de su derecho a la educación sin mediar un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.³⁹ Sumado a una violación al artículo 16 de la Constitución, toda vez que las responsables nunca notificaron a través de un documento debidamente fundado y motivado a los tutores de los quejosos que se quedarían sin maestros.
- f. Asimismo, las autoridades señaladas como responsables vulneran el derecho de los niños de las comunidades indígenas de ese Centro de Educación a recibir educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

³⁹ Amparo en Revisión 115/2019 *Op.cit.*, foja 12.

- g. Son inconstitucionales los artículos 2º, 3º, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, y X del Decreto por el que se reforma el diverso mediante el cual se fija que el Consejo de Fomento Educativo CONAFE tendrá por objeto allegarse recursos complementarios para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana, en el exterior, publicado el 11 de febrero de 1982.⁴⁰ Así como la aprobación, refrendo, promulgación, publicación y aplicación del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de febrero de dos mil doce.
- h. La omisión del Consejo Nacional de Fomento Educativo consistente en dejar de prestar los servicios educativos a la parte quejosa.

43. Consideraciones del Juez de Distrito.

- a. El Juez de Distrito consideró que, durante la tramitación del juicio de amparo, la parte quejosa recibió la atención necesaria a efecto de que se les impartiera la educación inicial indígena; por tanto, se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.
- b. Por lo que hace al Decreto, el Juez de Distrito consideró que se actualizaba la causal de improcedencia de la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, toda vez que la parte quejosa aceptó expresamente el acto al momento de la celebración del Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B de uno de octubre de dos mil catorce.

⁴⁰ *Íbid.*, foja 206.

- c. En relación con los artículos del Decreto que fueron reclamados como inconstitucionales, el Juez de Distrito consideró que se trataba de un acto que no causaba perjuicio a las quejas por su sola vigencia y, por tanto, era necesario un acto posterior de aplicación.
- d. Por tales consideraciones, el Juez de Distrito determinó sobreseer el juicio de amparo indirecto.

44. **Agravios.** En resumen, dentro del recurso de revisión, se plantearon los siguientes agravios:

- a. Se solicita la interpretación del artículo 3º constitucional, en particular sobre el reconocimiento del derecho humano de todos los individuos a recibir educación; señalar cómo está considerado este derecho a la educación; ello toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo se ha pronunciado sobre la educación básica, media y superior, no así sobre la educación inicial que reconoce la Constitución Federal.
- b. El derecho humano a la educación se encuentra reconocido de manera implícita y explícita en la norma fundamental y, al mismo tiempo, este derecho humano es de los menores que son atendidos en las guarderías. Así, es necesario señalar si la educación inicial debe substituir a las guarderías, las cuales son reconocidas como un derecho de las madres y los padres trabajadores.
- c. Sin embargo, se trata de un servicio que debe brindarse desde la perspectiva de los menores que acuden a esas escuelas,

salvaguardando su dignidad personal, a través de la implementación de programas de construcción ex profeso para menores, y no sólo entenderlo como un derecho dirigido a sus padres.

- d. Se solicita al Alto Tribunal la realización de una interpretación constitucional en la cual se reconozca la educación inicial como un derecho de los menores⁴¹; situación que, hasta el día de hoy, y por no existir claridad en cuanto a este nivel educativo, ha provocado repercusiones graves en los menores.
- e. Además, la sentencia del Juzgado le causa un agravio a la parte quejosa toda vez que no han cesado los efectos del acto pues quien está desempeñando la labor como docente en el centro educativo es una persona del municipio que carece de estudios de pedagogía, por lo menos en el nivel de educación inicial; cuando, con anterioridad, existían docentes con licenciatura en pedagogía y años de experiencia; que, sin embargo, fueron retirados por la autoridad educativa estatal. Ello, además, se traduce en una violación al principio de progresividad de los derechos humanos.
- f. Es incorrecto que el Juez de Distrito concluya que con la firma del Convenio y la aplicación del Decreto se deshace la obligación del Estado de atender el derecho humano a la educación inicial indígena, máxime cuando los suscritos no fueron consultados para que los docentes se fueran a otro nivel educativo o abandonaran el nivel de educación inicial.

⁴¹ Planteamiento que se expuso de conformidad con el texto constitucional vigente hasta el día quince de mayo de dos mil diecinueve.

- g. Subsiste el problema de la constitucionalidad del Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil catorce, que tiene por objeto allegarse de recursos complementarios al Consejo de Fomento Educativo, pues el Juez de Distrito consideró que este decreto no debe ser sometido a consulta previa, informada y de buena fe a la comunidad indígena. Y, por vía de consecuencia, se vulnera su derecho humano a recibir educación indígena.
- h. La parte recurrente señala que, dentro del Decreto, no se advierte la posibilidad normativa de participar de quienes representan a la comunidad indígena, lo cual lo convierte en inconstitucional, pues se trata de un acto que tiene repercusiones en la vida de la comunidad indígena y en sus derechos y, sin la consulta, se afectan sus derechos humanos, así como su lengua, sus usos y sus costumbres.
- i. Finalmente, señala que el Decreto es inconstitucional y violatorio del Convenio 169 de la OIT, ya que únicamente señala como allegarse de recursos, así como la competencia del CONAFE, pero de ninguna manera señala cómo serán los inmuebles de los centros educativos dirigidos a niños miembros de comunidades indígenas; en esa tesitura, se vulnera el derecho de los niños de las comunidades indígenas a recibir educación conforme a los mismos estándares en que la reciben el resto de los niños.

45. **Agravios del recurso de revisión adhesiva.** En su escrito de revisión adhesiva, la Secretaría de la Educación Pública formuló, en resumen, los siguientes argumentos a fin de reforzar la sentencia definitiva.

- a. En primer lugar, sostiene que debe confirmarse el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, respecto de los actos reclamados al Secretario de Educación Pública, al no ser actos ciertos, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.
- b. En segundo lugar, sostiene que debe confirmarse la sentencia recurrida o, en su caso, negar el amparo a la quejosa, toda vez que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VI, de la Ley de Amparo, en atención a que la expedición y promulgación del Decreto reclamado se trata de un acto consumado.
- c. En tercero, señala que debe confirmarse la sentencia, y negar el amparo a la quejosa, toda vez que partió de una premisa incorrecta al momento de solicitar el amparo; pues su apreciación consistente en que el Decreto reclamado delega la facultad de la autoridad educativa local de prestar el servicio educativo de nivel inicial y básico a los promotores educativos, es decir, que el mismo permite que los promotores educativos sustituyan a los docentes.
- d. Sin embargo, señala la Secretaría, ese Decreto no tiene la finalidad de sustituir a los docentes de la autoridad educativa local por los citados promotores educativos, sino el de regular las atribuciones del Consejo Nacional para el Fomento Educativo con el objeto de promover y salvaguardar el derecho a la educación en las localidades rurales con más rezago social del país a través de acciones compensatorias.

- e. En cuarto lugar, sostiene que debe confirmarse la sentencia recurrida, toda vez que, contrario a lo señalado por la quejosa, no es violatoria de los derechos contenidos en los artículos 26 y 27 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; ni los artículos 1 y 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; ni los numerales 2, 3, y 4 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- f. Lo anterior toda vez que los derechos humanos que reclama la quejosa se encuentran, todos, previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diversos apartados y artículos, sin que pueda advertirse que de alguna manera, los señalados por esos tratados invocados le aporten un mayor beneficio o una protección más amplia (principio *pro homine*).
- g. En quinto, esta recurrente sostiene que ha de confirmarse la sentencia recurrida toda vez que, contrario a lo manifestado por la quejosa, el Decreto no trasgrede en su perjuicio ninguno de los derechos invocados sobre la Constitución Federal y diversos tratados internacionales, toda vez que ese Decreto regula la estructura orgánica del Consejo Nacional de Fomento Educativo y únicamente da fundamento al Convenio de Concertación para Promotor Educativo, Escenario B, en cuanto a las facultades del Consejo de referencia, por lo que dicha fundamentación da certeza jurídica a las partes que celebran el mismo para cumplir el objeto del Consejo, esto es, promover, coordinar y ejecutar las acciones que permitan el pleno ejercicio del derecho a la educación inicial y básica en las localidades rurales con mayor rezago social del país.

- h. En sexto lugar, sostiene que debe confirmarse la sentencia, toda vez que el Decreto no es violatorio del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ese artículo no consagra garantía individual alguna, sólo establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativas.
- i. Por último, sostiene que debe confirmarse la sentencia recurrida, toda vez que el Decreto impugnado, efectivamente, tiene como finalidad garantizar la educación inicial indígena de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º constitucional; esto es, coordinar y ejecutar las acciones que en el ámbito de la administración pública federal permitan el pleno ejercicio del derecho a la educación inicial y básica dirigida a la población de las localidades rurales con mayor rezago social en el país, garantizando una mayor equidad e igualdad de oportunidades en el acceso.

46. Resolución del Tribunal Colegiado.

- a. Es fundado el agravio de la parte recurrente en relación con la violación al artículo 3 constitucional, en relación con el artículo 1º, particularmente con el principio de progresividad, en atención a que sus hijos tenían docentes con licenciatura en pedagogía con años de experiencia, quienes fueron retirados por la autoridad educativa estatal.
- b. Lo anterior toda vez que, para que el acto reclamado cese en sus efectos, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto, sino que es necesario que, aun sin hacerlo, destruya todos sus efectos en forma incondicional, de modo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional.

- c. La circunstancia de que los impetrantes se encuentren recibiendo Educación Inicial Indígena, en virtud del Convenio suscrito con una Promotora Educativa, con el objeto de que participara en la ejecución de las acciones de Educación inicial en su localidad, no hizo que cesara el acto reclamado; pues, tal y como refieren los impetrantes, ellos tenían docentes capacitados en materia de pedagogía, pero en virtud de la firma del Convenio y de la aplicación del Decreto, la autoridad responsable desatendió su obligación de impartir educación inicial indígena.
- d. La cuestión anterior, señala el Tribunal Colegiado, es un tema que atañe al fondo del asunto planteado, por tanto, no pudo haberse actualizado la causal de improcedencia invocada por el Juez de Distrito. Consecuentemente, es procedente levantar el sobreseimiento decretado en la sentencia reclamada, respecto del acto atribuido al Secretario de los Servicios Educativo del Estado de Quintana Roo, consistente en la orden verbal dada a las maestras del nivel de educación indígena del Centro de Educación Inicial Indígena ***** *****, de la Comunidad de ***** del Municipio de *****, Quintana Roo, para que se ausentaran de su centro de trabajo y dejaran de acudir a impartir clases en dicho lugar.
- e. Finalmente, al no surtir causa de improcedencia alguna que obstaculice el estudio de la constitucionalidad del Decreto combatido, el Tribunal Colegiado estima que el recurso de revisión debe remitirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

47. **Problemática jurídica a resolver.** La materia del presente asunto consiste en determinar si los conceptos de violación planteados por la

parte quejosa son suficientes para conceder el amparo. Esta problemática será analizada, por cuestión metodológica, en función de las siguientes preguntas:

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

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

49. A propósito de definir el alcance, la estructura y el contenido del derecho humano a la educación, esta Primera Sala se permite hacer el estudio del planteamiento constitucional conforme al siguiente orden metodológico: **a)** la doctrina constitucional de los derechos sociales; **b)** la doctrina constitucional sobre el derecho humano a la educación; **c)** la doctrina constitucional sobre los derechos humanos de los niños; **d)** el estándar de protección del derecho a la educación como parte de la esfera de lo indecible; y, **e)** el derecho humano a la educación inicial de los miembros de las comunidades indígenas.

a) La doctrina constitucional de los derechos sociales.

50. En primer término, corresponde a esta Primera Sala señalar que la idea de la satisfacción de las necesidades básicas constituye el pilar de una de las fundamentaciones posibles del concepto jurídico de los derechos sociales. La doctrina sobre esta materia ha sostenido que los derechos sociales, al pretender satisfacer las necesidades básicas de un

individuo, tienen prioridad frente a los correlativos deberes de solidaridad, no sólo de las demás personas, sino del Estado.⁴²

51. La diferencia específica de los derechos sociales (respecto de los derechos de libertad) está en la manera en que se determina su objeto, pues en ellos existe una prestación a cargo del Estado.⁴³
52. Si bien es cierto todos los derechos fundamentales tienen un objeto indeterminado, el tipo de “indeterminación” de los derechos sociales se caracteriza porque la disposición —normativa— que establece el derecho no necesariamente precisa con claridad, en todos los casos, cuál es la prestación mediante la que se satisface el derecho.⁴⁴ Sin embargo, es obligación del Estado definir, en términos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuáles serán las medidas que se adopten para cumplir con esa obligación genérica de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos —incluidos aquellos que son de carácter social— que están reconocidos en la Norma Fundamental.

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

53. Si bien es cierto esta Primera Sala ya se ha pronunciado anteriormente sobre la naturaleza de los derechos humanos de carácter social, especialmente en el *Amparo en Revisión 750/2015*⁴⁵, en el cual se abordó el derecho humano a la educación, también lo es que, por la

⁴² BERNAL PULIDO, C. (2005) “*El Derecho de los derechos*”. Universidad Externado de Colombia: Colombia; p. 301.

⁴³ DE FAZIO, FEDERICO y, ALDAO, MARTÍN. (2014) “*Los derechos sociales fundamentales en Carlos. S. Nino. Una Línea fértil para la metodología jurídica*”. Universidad de Buenos Aires: Argentina; pp. 305 - 306. V. también BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.* p. 302.

⁴⁴ BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.*, p. 302.

⁴⁵ Amparo en Revisión 750/2015, resuelto en sesión de la Primera Sala el día 20 de abril de 2016.

relevante naturaleza de esta clase de derechos, es necesario ahondar en el análisis de sus propiedades.

54. En relación con la doctrina de los derechos sociales, esta Primera Sala se permite reconocer que los mismos tienen el carácter de *definitivos*, lo cual implica que el carácter normativo de las disposiciones constitucionales que los establecen dan lugar a *posiciones jurídicas definitivas*.⁴⁶
55. Así, los derechos sociales se presentan en relaciones que funcionan de forma tridimensional: (1) un sujeto activo —el *titular*—, que es quien ostenta un derecho subjetivo; (2) un sujeto pasivo —el *Estado*, que es quien despliega una determinada conducta y que, a su vez, constituye (3) el *objeto* de su deber.⁴⁷
56. Asimismo, cuando se afirma que las disposiciones de derechos sociales establecen “posiciones jurídicas definitivas”, lo que se quiere expresar es que tales posiciones *no son susceptibles de restricción*, es decir, 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 restringirlos.⁴⁸

⁴⁶ Los derechos sociales gozan de la misma “fundamentabilidad” que los demás derechos (civiles y políticos); doctrina que al día de hoy goza de generalizada aceptación tanto en la teoría constitucional como en la dogmática jurídica. V. DE FAZIO, FEDERICO y, ALDAO, MARTÍN. BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.*, p. 307. V. también *Ibid.*, pp. 316 – 317.

⁴⁷ Con la finalidad de lograr la satisfacción de estos derechos, la doctrina ha distinguido entre los derechos sociales originarios y derivados. Se consideran **originarios** aquellos que se consagran como posiciones jurídicas fundamentales directamente en la Constitución, los cuales prescriben que un sujeto activo —el individuo— tiene derecho a obtener de un sujeto pasivo —el legislador— una prestación determinada —el objeto—. Mientras que, los derechos sociales **derivados** son, paralelamente, posiciones jurídicas fundamentadas en las leyes que desarrollan las disposiciones constitucionales, conforme a las cuales un sujeto activo —el individuo— tiene derecho a obtener de un sujeto pasivo —la administración— una cierta prestación —el objeto— fijado por ley. V. BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.*, pp. 317 – 318.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 317. En cuanto a la *no susceptibilidad de regresión* es importante destacar que esta Primera Sala ha sostenido que la prohibición de la regresividad no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican

57. Además, en algunos casos, se configuran como *deberes de abstención*⁴⁹, en el derecho en contra de la extrema inactividad legislativa, los derechos de igual participación en los derechos sociales derivados, el derecho a la satisfacción de un mínimo esencial y el derecho al no retroceso social.⁵⁰
58. Finalmente, en cuanto a la legislación⁵¹ de estos derechos sociales, cabe mencionar que la misma es irreversible, lo cual quiere decir que una vez que estos derechos —sociales— han adquirido un determinado grado de realización *no es posible una involución* que parta de decisiones legislativas.⁵²
59. En esa medida, los individuos beneficiarios de estas prestaciones estatales tienen *derecho a seguir disfrutando de ellas* y, por tanto, *pueden instaurar pretensiones de inconstitucionalidad en contra de las leyes o de los actos que intenten desarticularlas*.⁵³
- **Los derechos económicos, sociales y culturales: artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva justificar plenamente esa decisión. V. Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, octubre de 2014, página 188, con número de registro 2015304, de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.**”

⁴⁹ Algunas disposiciones de derechos sociales se concretan en posiciones jurídicas de abstención; *vgr.* el derecho al trabajo, el derecho a la huelga, el derecho a la educación, etc. V. JUAN N. y SILVA GARCÍA, FERNANDO *Op.cit.*, p. 19.

⁵⁰ El tránsito del Estado liberal al Estado *social* provocó un cambio en la forma de entender los derechos fundamentales, pues dejaron de ser meros límites en el ejercicio del poder político, y se convirtieron en un conjunto de valores o fines que dirigen la conducta del Estado; *Ibid.*; p. 15. V. también BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.*, p. 317.

⁵¹ El alcance de los derechos sociales debe quedar en manos de la actividad legislativa. V. DE FAZIO, FEDERICO y, ALDAO, MARTÍN, *Op.cit.*, p. 308.

⁵² JUAN N. y SILVA GARCÍA, FERNANDO *Op.cit.*, p. 19. V. también BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.*, p. 319.

⁵³ BERNAL PULIDO, C. *Op.cit.* p. 319.

60. La obligación del Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, además de estar prevista en la Constitución Federal (artículo 1º), se encuentra específicamente referida en el artículo 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
61. A propósito de entender cabalmente el alcance de las obligaciones del Estado en relación con la garantía y protección de los derechos sociales, son particularmente relevantes en la materia la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁴ y los denominados Principios de Limburgo relativos a la aplicabilidad del PIDESC⁵⁵ y las directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales⁵⁶.
62. El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe entenderse como un caso de *lex specialis* con respecto a la cláusula general del artículo 2 de la propia Convención: la obligación de adoptar medidas apropiadas, incluso legislativas, para lograr la plena efectividad de los derechos.
63. Para colocar en contexto la obligación de adoptar medidas *apropiadas* para el caso de derechos económicos, sociales y culturales, esta Primera Sala considera indispensable tomar en cuenta aquellos componentes que la modulan, a saber: (1) la progresividad de la plena efectividad de los derechos; (2) la limitación de las medidas a adoptar a

⁵⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No.3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. del artículo 2 del Pacto)”, 14 de diciembre de 1990.

⁵⁵ Principios de Limburgo relativos a la aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados como resultado de una reunión de expertos realizada en Maastricht, del 2 al 6 de junio de 1986, y adoptado por las Naciones Unidas.

⁵⁶ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, adoptados como resultado de una reunión de expertos realizada en Maastricht entre el 22 y 26 de enero de 1997.

los recursos disponibles; y (3) la obligación de acudir a la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica⁵⁷:

1) Progresividad. Implica la obligación del Estado de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos sociales; y la prohibición de adoptar medidas regresivas (*prohibición de regresividad*), es decir, la prohibición de adoptar medidas deliberadas que supongan el empeoramiento del nivel de goce de un derecho social.

Sobre este aspecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido que cuando un Estado adopta medidas deliberadamente regresivas está obligado a demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y, además, tiene la carga de probar que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del propio Estado.⁵⁸

2) La limitación de las medidas a adoptar a los recursos disponibles. La “medida de los recursos disponibles” se identifica con el “máximo de los recursos de los que disponga el Estado”, no menos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que en caso de incumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales correspondientes a cada uno de los derechos del Pacto, para

⁵⁷ (2014) “*Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*”. Coordinadores Christian Steiner y Patricia Uribe. Suprema Corte de Justicia de la Nación: Distrito Federal, México; p. 672.

⁵⁸ Observación General No. 3 *Op.cit.*, párrafos 10 – 13.

probar que ello se debe a una falta de recursos, el Estado debe demostrar que ha realizado *todo un esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición*⁵⁹.

Así, para determinar si las medidas adoptadas son “adecuadas” o “razonables”, se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:⁶⁰

- Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos sociales.
- Si el Estado ejerció sus facultades discrecionales de forma no discriminatoria y no arbitraria.
- Si la decisión del Estado de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos.
- En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado se inclinó por la opción que menos limitaba el derecho social.
- El marco cronológico en que se adoptaron las medidas.
- Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y grupos desfavorecidos y marginados, si no fueron discriminatorias, y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.⁶¹

3) La obligación de acudir a la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica. Conforme

⁵⁹ *Íbid.*, foja 10.

⁶⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada *Op.cit.* p. 675.

⁶¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración sobre la “Evaluación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”(…)”; párrafo 8.

a la Observación General No. 2 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se sostiene que recae sobre el Estado, en caso de falta de recursos, la demostración de que hizo esfuerzos para acudir a la cooperación internacional y que, aun así, no logró la obtención de los recursos necesarios para la satisfacción del derecho social en cuestión.

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

64. Una vez que esta Primera Sala ha definido la estructura y el alcance de los derechos sociales, es menester que se pronuncie sobre el alcance de protección del derecho humano la educación —derecho social—.
65. Esta Primera Sala ya se ha pronunciado con anterioridad al respecto y ha definido que, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Federal, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte⁶²; así, el derecho humano a la educación está reconocido tanto en los artículos 3º y 4º de la Constitución, como en diversos instrumentos internacionales; entre los que destacan: los artículos XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 13 del Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

⁶² Tesis Aislada CCLXXXIV/2016 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2016, página 368, número de registro 2013205, de rubro: “DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN. SU REFERENTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.”

“Protocolo de San Salvador”; y, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁶³

66. Asimismo, se encuentra dentro de la Declaración de los Derechos del Niño de 1969, la cual establece que todo niño tiene derecho a recibir educación gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales; debiendo el Estado otorgar una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.
67. Esas normas citadas coinciden, en lo general, en que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; en que el contenido de la educación básica debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarlos como miembros de una sociedad democrática; en que la enseñanza básica debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y el Estado debe garantizarla; y, en que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.⁶⁴
68. Asimismo, es el artículo 3º constitucional el que configura el contenido mínimo del derecho a la educación que el Estado mexicano está obligado a garantizar con efecto inmediato; contenido que, por tratarse de un derecho social, debe *ser extendido gradualmente* por imperativo del principio de progresividad.

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ Tesis Aislada CCLXXXIV/2016 *Op.cit.*

69. Así, además del deber del Estado mexicano de *protegerlo gradualmente* —por tratarse de un derecho social—, también ha adoptado el compromiso constitucional de promover y atender todos los tipos y modalidades de educación, tanto inicial como superior, que sean necesarias para la consecución de distintos objetivos sociales.⁶⁵
70. En cuanto a la definición del derecho a la educación, este Alto Tribunal ha establecido que consiste en la *prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la información, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognitivas, intelectuales, físicas y humanas*; se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad.⁶⁶
71. Además, 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 adaptabilidad⁶⁷.

⁶⁵ Jurisprudencia 1a./J. 79/2017 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, octubre de 2017, página 181, número de registro 2015297, de rubro: **“DERECHO A LA EDUCACIÓN, SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3º. CONSTITUCIONAL.”**

⁶⁶ Tesis Aislada 1a. CLXVIII/2015 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015, página 425, número de registro 2009184, de rubro: **“DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.”**

⁶⁷ Amparo en revisión 323/2014.

72. Todas aquellas obligaciones estructuradas de manera armónica, a partir de las obligaciones generales de promoción, protección, respeto y garantía que establece el artículo 1º constitucional.⁶⁸
73. Ahora bien, en cuanto a la efectividad del derecho humano a la educación, esta Primera Sala ha sostenido que puede lograrse mediante el cumplimiento de **obligaciones de respeto**, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos; igualmente, a través de **conductas positivas**, como las relativas a llevar a cabo acciones para no permitir que terceros obstaculicen esos bienes referentes a la protección del derecho; o, incluso, mediante **acciones de garantía** que aseguran que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo.⁶⁹
74. Sin embargo, también pueden identificarse **prohibiciones**, como las relativas a no impedir el acceso a los servicios de educación.⁷⁰
75. Además, si bien es cierto los ordenamientos jurídicos disponen una puesta en práctica gradual del derecho y reconocen las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos, también lo es que imponen **obligaciones con efecto inmediato**, como lo es la no discriminación, la relativa a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, así como la obligación de establecer normas mínimas que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privada, entre otras.⁷¹

⁶⁸ *Ídem*.

⁶⁹ Tesis Aislada 1a. CLXIX/2015 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015, página 429, número de registro 2009189, de rubro: **“DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU EFECTIVIDAD ESTÁ GARANTIZADA POR LAS DIVERSAS OBLIGACIONES DE CARÁCTER POSITIVO Y NEGATIVO A CARGO DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES.”**

⁷⁰ *Ídem*.

⁷¹ *Ídem*.

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

76. Ahora bien, para resolver el caso en concreto, es importante que esta Primera Sala se pronuncie sobre la relevancia en la protección y garantía de los derechos humanos de los menores de edad, quienes gozan de una garantía reforzada en el ejercicio de los mismos.
77. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños en el núcleo familiar; sin embargo, esa formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, conforme al artículo 27 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, se prevén de forma puntual las **acciones positivas** a cargo de los Estados parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr su desarrollo integral, lo cual incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas.
78. Para reforzar el argumento anterior, es importante traer a cuenta la interpretación que se ha establecido sobre el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; disposición que establece que *todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado*.

79. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagran Morales y otros) Vs. Guatemala*, interpretó que, dentro de los alcances de las “medidas de protección” a que elude el artículo 19 de la Convención Americana, se destacan las referencias a la no discriminación, a la asistencia especial a los niños privados de su medio familiar, a la garantía de supervivencia y el desarrollo del niño y al derecho a un nivel de vida adecuado.⁷²
80. En virtud de esa interpretación, la Corte Interamericana ha resuelto que cuando los Estados violan los derechos —humanos— de los niños en situación particular de vulnerabilidad, los hacen víctimas de una doble agresión (o doble vulnerabilidad): en primer lugar, en sentido positivo, en tanto aseguramiento de deberes de prestación, pues los priva de mínimas condiciones de vida (viga digna) y se les impide del “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”; y, en segundo lugar, en sentido negativo, pues se atenta en contra de su integridad física, psíquica, moral y hasta en contra de sus propias vidas.⁷³
81. Este criterio, a su vez, se encuentra reforzado por la Declaración de los Derechos del Niño de 1959⁷⁴, la cual claramente dispone que *el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en*

⁷² Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, de fecha 19 de noviembre de 1999; p. 52, párrafo 196.

⁷³ Sentencia “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala *Op.cit.*, p. 49; párrafo 191.

⁷⁴ Declaración adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el día 20 de noviembre de 1959; reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 24), y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10.3).

forma salubre y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.

82. Por lo anterior, es evidente que existe un expreso reconocimiento a los niños de 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 esta etapa de la vida las personas se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad que requiere atención, cuidados, y ayudas particulares 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.

83. Una vez que esta Primera Sala ya se ha pronunciado sobre el derecho humano a la educación y la protección reforzada de los derechos humanos de los menores de edad, es necesario dar respuesta al planteamiento de constitucionalidad que ocupa al presente amparo en revisión; específicamente, el estándar de protección del derecho humano a la educación inicial de los menores de edad.
84. El derecho humano a la educación es un derecho social cuya garantía corresponde al Estado, quien, consecuentemente, se encuentra obligado a la realización de ciertas conductas para alcanzar su progresiva satisfacción. En ese entendido, el Estado mexicano ha adoptado constitucionalmente el compromiso de promover y de atender todos los tipos y modalidades educativos, dentro de los cuales se encuentra la *educación inicial*.

85. Ahora bien, en primer lugar, es de trascendental importancia para esta Primera Sala destacar que, como resultado de la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día quince de mayo de dos mil diecinueve, el derecho humano a la *educación inicial* ha sido reconocido por el Poder Reformador como parte del contenido de la **educación obligatoria** que el Estado Mexicano está obligado a garantizar.
86. Lo anterior representa un verdadero progreso en la protección del derecho humano a la educación y, en esa tesitura, obliga a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a su promoción, toda vez que deben realizar todos los cambios y las transformaciones necesarias en la estructura del país que permitan garantizar que todas las personas puedan disfrutar de este derecho; ello en función el *principio de progresividad* que aplica sobre la doctrina constitucional de los derechos humanos.⁷⁵
87. En ese sentido, esta Primera Sala se permite definir 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.
88. Al tratarse del primer acercamiento que tiene cualquier ser humano con su entorno, lo natural sería concebir que su instrucción correspondería a los progenitores del menor o, en su caso, a las personas que se

⁷⁵ Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, febrero de 2019, página 980, número de registro 2019325, de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.**”

encuentren bajo su cuidado. Sin embargo, como se sostuvo en párrafos previos, es indiscutible que el Estado no puede soslayar el compromiso que ha asumido en aras de proveer al desarrollo armónico de las capacidades cognoscitivas, intelectuales físicas y humanas de toda persona que nace y crece bajo su jurisdicción.

89. Por tanto, no es extraño para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Poder Reformador haya asumido la educación inicial como parte del contenido del derecho humano a la educación que el Estado mexicano se encuentra obligado a garantizar y proteger.
90. Además, debe entenderse que el deber de educar *desde el nacimiento* a los menores de edad es una obligación compartida entre los progenitores y el Estado quien, indefectiblemente, debe adoptar las medidas idóneas y necesarias que permitan garantizar esa instrucción, dirección, y enseñanza necesarios para el desarrollo armónico de todas las capacidades de cualquier individuo, como miembro integrante y elemental de una sociedad.⁷⁶
91. Ahora bien, es importante destacar que, en ese sentido, una vez que se ha asumido el compromiso constitucional de garantizar el derecho a la educación desde la *inicial* es indiscutible que, derivado del de la *prohibición de regresividad* que opera respecto de los derechos sociales y, además, del deber del Estado de garantizarlos de forma *gradual* y *progresiva*, es inconcuso que también se encuentra constitucionalmente obligado a sostenerse sobre ese grado de protección alcanzado y adquirido pues, de lo contrario, se estaría vulnerando la esfera jurídica

⁷⁶ Véase nota 27.

de todas aquellas personas a quienes ya se les tenía garantizado cierto grado del ejercicio del derecho a la educación.

92. Para ilustrar esa situación, conviene traer a cuenta que, de acuerdo con las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población (CONAPO), hasta el año de 2018, la población de niñas y niños en el Estado mexicano ascendía a veintiséis millones quinientos cuarenta y ocho mil cuatro (26,548,004), lo que representa el 21.3% de la población a nivel nacional; dentro de los cuales, hasta el año de dos mil dieciséis, el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) registró un número total de **trescientos seis mil quinientos setenta y seis (306,576) niños que se encontraban inscritos en estancias infantiles del Estado mexicano.**⁷⁷
93. Lo anterior quiere decir que, aproximadamente, un 1.15% de los menores de edad que habitan en el Estado mexicano ya tienen garantizado su derecho humano a la educación desde la *inicial* y, en esa medida, el Estado mexicano está correlativamente obligado —en términos constitucionales y convencionales— no sólo a **sostenerlo** (evitando cualquier acto —de la naturaleza que sea: ejecutiva, legislativa o judicial— que pueda representar una involución en su protección), sino a **maximizarlo de forma gradual y progresiva.**
94. Conforme a los datos expuestos en líneas previas, esta Primera Sala sostiene que el grado de satisfacción sobre el derecho social a la

⁷⁷Prestación social que el Estado Mexicano ha garantizado conforme a alguna de las modalidades siguientes: **(1)** por el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), cubriendo el costo de los servicios de cuidado y atención infantil; **(2)** en estancias infantiles del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); **(3)** en estancias infantiles del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); o, **(4)** organismos estatales y/o municipales. V. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 30 de diciembre de 2017.

educación que el Estado mexicano ha alcanzado respecto de los menores de edad —desde la *educación inicial*— es a parte del contenido de lo que se denomina la “*esfera de lo indecidible*”; es decir, se trata de un grado de protección del derecho a la educación que, efectivamente, se ha alcanzado y que, por tanto, constituye parte de la esfera de lo que no es susceptible de decidirse por ninguna mayoría, aún en tratándose de mayorías en instancias democráticas.⁷⁸

95. Para arribar a esa conclusión, a propósito de evaluar en cada caso en concreto cuándo un acto modifica o limita el grado de protección alcanzado respecto de un derecho humano —en este caso, el derecho humano a la educación *inicial*—, esta Primera Sala realiza el análisis siguiente⁷⁹:

A. Identificación del núcleo del derecho humano.- Es el elemento esencial del derecho que se proyecta sobre las personas que, de eliminarse, modularse, limitarse o restringirse, perdería la protección que se le pretende brindar e incluso haría diferente su ejercicio.

B. Ubicación del derecho humano en el sistema normativo.- Este elemento consiste en determinar en qué lugar del bloque de regularidad constitucional se encuentra la norma que reconoce el derecho humano; es decir, si está en sede constitucional, convencional o en otra.

⁷⁸ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Gelman vs. Uruguay*, del 24 de febrero del 2011; párrafo 239, p. 69.

⁷⁹ Método interpretativo que se plantea en aras de identificar, en abstracto, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, el núcleo del derecho humano que se encuentra protegido y que, por tanto, debe considerarse como parte de la esfera de lo *indecidible*.

C. Autoridades normativas y garantes del derecho humano.-

Consiste en la determinación, a partir de la ubicación e identificación del núcleo del derecho humano, qué autoridad o autoridades cuentan con las facultades para poder afectar sustancialmente el núcleo del derecho.

D. Análisis de la decisión normativa que afectará el derecho humano: Consiste en el análisis de la medida normativa que eventualmente afectará el derecho humano a luz de los puntos anteriores con la finalidad de determinar si la afectación será negativa o positiva.

- **Afectación negativa.-** Se actualiza cuando la decisión mitigue, modifique, limite o restrinja sustancialmente el ejercicio del derecho humano de tal forma que, por un lado, haga nugatorio, parcial o totalmente, su ejercicio; y, por otro, implique una distinción entre las personas tanto en su aplicación y garantía como en su goce.
- **Afectación positiva.-** Acontece cuando la decisión mitigue, modifique, limite o restrinja sustancialmente el ejercicio del derecho humano de tal manera que lo potencialice o maximice, o bien, sirva para propugnar por una mayor igualdad en su goce y garantía.

E. Conclusión de decidibilidad o indecidibilidad.- la medida normativa será considerada dentro de la esfera competencial *decidible* de las autoridades normativas y garantes del derecho humano cuando su **afectación sea positiva**; en cambio, si la

afectación es negativa, será considerado como indecidible, no obstante la competencia que tenga la autoridad.

96. Por tales razones, es insoslayable que una vez que se encuentra garantizado cierto grado de ejercicio del derecho humano a la educación, el mismo se convierte en contenido fundamental indecidible —*coto vedado*⁸⁰—, y por lo tanto, debe considerarse fuera del alcance de las decisiones y/o intenciones de cualquiera, incluso del mercado o de la política.⁸¹
97. En esa tesitura, esta Primera Sala reconoce que el Estado mexicano ha alcanzado un grado específico de protección del derecho humano a la educación —esto es, desde la *educación inicial*⁸²— y, ya que se encuentra dentro de la esfera de lo indecidible, el Estado debe sostenerse sobre esa protección a través de la ejecución de conductas positivas y negativas, evitando en todo caso cualquier acto que pueda representar una disminución en su protección —**afectación negativa**—; pues, de no ser así, ello se traduciría en una vulneración o limitación ilegítima en el ejercicio de ese derecho.
98. Lo anterior sumado a que, precisamente por encontrarse dentro de esa esfera de lo *indecidible*, será necesario que la medida —de la naturaleza que sea—, frente a cualquier restricción o limitación que el Estado

⁸⁰ Concepto doctrinal acuñado por Ernesto Garzón Valdés; “la esfera de lo indecidible” para Luigi Ferrajoli. V. FERRAJOLI, L. (1999) *“Derechos y garantías. La ley del más débil”*. Editorial Trotta: Madrid.; p. 24. Sobre esta doctrina, Michelangelo Bovero sostiene que los derechos sociales, particularmente el derecho a la *instrucción* (educación) y el derecho a la *subsistencia*, son *precondiciones sociales* de la democracia. Así, todo ordenamiento democrático que quiera *ser y continuar siendo tal, debe sustraer esos derechos al poder de revisión constitucional*, —“el terreno de lo prohibido”. V. BOVERO, M. (2008) *“Qué no es decidible. Cinco regiones del coto vedado”*. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante; pp. 217-226.

⁸¹ *Ídem*.

⁸² Compromiso adoptado constitucionalmente; párrafo V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pretenda aplicar sobre su ejercicio, supere un test de proporcionalidad más estricto.

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

99. Ahora bien, una vez que se ha sostenido la obligación del Estado de garantizar y mantenerse en la efectiva garantía del derecho humano a la educación inicial de los menores de edad, corresponde ahora a esta Primera Sala definir cuál es el alcance de la protección de este derecho cuando se trata de niños miembros de comunidades indígenas.

100. De conformidad con la fracción II del apartado B del artículo 2º, y con el párrafo cuarto, del inciso b), de la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política Federal⁸³, el Estado mexicano se encuentra específicamente 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 y superior; así como a definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos del Estado.

101. Esa obligación constitucional se encuentra especialmente reforzada por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre

⁸³ “Artículo 3o. (...)

II. (...)

e) (...)

En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural; (...).”

Pueblos Indígenas y Tribales Independientes⁸⁴, el cual establece, entre otras cosas, que:

- El Estado está obligado a adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos la posibilidad de adquirir una educación en todos los niveles, y en pie de igualdad con el reto de la comunidad nacional (artículo 26).
- La educación que vaya dirigida a esas comunidades debe atender a sus necesidades particulares y, en esa medida, abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, y sus aspiraciones sociales y económicas (artículo 27.1).
- Debe asegurarse su participación en la formulación y ejecución de todos sus programas de educación (artículo 27.2).
- Siempre que sea viable, debe de enseñárseles a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena; y, de igual manera, garantizarles el dominio de la lengua nacional (artículo 28).

102. En este aspecto, esta Primera Sala ya se ha pronunciado sobre el reconocimiento de la posición jurídica de las personas indígenas dentro del más alto nivel del ordenamiento, así como respecto del objetivo del Poder Reformador de posibilitar el ejercicio efectivo de sus derechos, de su identidad individual y colectiva; y de la necesidad de superar

⁸⁴ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990.

paulatinamente la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les han afectado.⁸⁵

103. Por tales razones, también reconoce que el Estado se encuentra obligado a adoptar medidas, a través de un enfoque inclusivo, para que los miembros de estas comunidades puedan hacer efectivo el ejercicio de sus derechos humanos, en específico, su derecho humano a la educación.

104. Así, el derecho humano a la educación *indígena*, a propósito de lograr que se coloquen en una situación de igualdad respecto del resto de los ciudadanos del Estado, debe de satisfacerse con algunas garantías adicionales, a saber: (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.

105. Consecuentemente, de no satisfacerse del derecho humano a la educación con estas garantías adicionales, ello se traduciría en una doble vulneración, pues no sólo se trataría de una conculcación 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 —bilingüe—.

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

⁸⁵ Tesis Aislada 1a. CCX/2009 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, “**PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2º, APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

107. Además del estudio del planteamiento constitucional anterior —sobre el derecho humano a la educación inicial (indígena)—, es importante para esta Primera Sala 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 las comunidades indígenas.

108. Lo anterior en razón de que la parte recurrente, dentro de sus agravios, adujo que el *“Decreto de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, que tiene por objeto allegarse recursos complementarios al consejo de fomento educativo (CONAFE) para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior”* vulneró su derecho a una consulta previa e informada, pues sus artículos 2 y 3, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX y X fueron aplicados sin consultar previamente a la comunidad indígena sobre su implementación.

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

109. Esta Primera Sala ya se ha manifestado con anterioridad 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.⁸⁶

⁸⁶ Tesis Aislada 1a. CCXXXVI/2013 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, agosto de 2013, página 736, número de registro 2004170, de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. 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 E INTERESES.”**

110. En ese sentido, se ha sostenido 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; **consulta** que, además, debe de cumplir con los siguientes parámetros: **a)** ser **previa** — es decir, realizarse con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución—; **b)** **culturalmente adecuada** a través de sus representantes o autoridades tradicionales — esto es, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, y a través de los medios o instrumentos idóneos para esas comunidades—; **c)** **informada** —es decir, con existencia de información precisa sobre la naturaleza y las consecuencias del proyecto—; y, **d)** de **buena fe** —es decir, en ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado, de sus agentes, o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia—.

111. Todo lo anterior en el entendido de que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, **sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse**, ya que precisamente uno de los objetos del procedimiento es **determinar si los intereses de los pueblos indígenas pueden verse perjudicados**.⁸⁷

112. Esta obligación del Estado de garantizar a las comunidades indígenas su derecho a una consulta previa e informada también encuentra su fundamento en el Convenio 169 de la OIT, el cual prescribe la obligación de los Estados parte de consultar a los pueblos Indígenas y Tribales, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6); y, de igual manera, prescribe que esas consultas deben de

⁸⁷ Tesis Aislada 1a. CCXXXVI/2013 *Op.cit.*

llevarse a cabo de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias de la comunidad, ello con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las propuestas (artículo 7).

113. Esta obligación, de igual manera, encuentra su fundamento en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha definido en diversas sentencias —como en el caso del *Pueblo de Saramaka Vs. Surinam*⁸⁸; caso *Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*⁸⁹; caso *Comunidad indígena Xámok Kásek Vs. Paraguay*⁹⁰; entre otros— que la realización de la consulta se requiere siempre que el Estado ejecute un plan de desarrollo o de inversión dentro del territorio del pueblo que pueda verse afectado, ello con la finalidad de salvaguardar su participación efectiva en la implementación de la medida, así como para obtener su consentimiento libre, previo e informado, según sus costumbres y tradiciones.

114. Ahora bien, sobre este aspecto, también se ha pronunciado la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo en el *Amparo en Revisión 499/2015* 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.

115. En esa línea de pensamiento, resolvió que, para llevar a cabo la consulta, las autoridades responsables deben atender a las circunstancias del caso en concreto y analizar si el acto puede *impactar*

⁸⁸ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso del Pueblo de Saramaka vs. Surinam, de fecha 28 de noviembre de 2017; párrafo 137.

⁸⁹ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, de fecha 17 de junio de 2005.

⁹⁰ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso Comunidad indígena Xámok Kásek Vs. Paraguay, de fecha 24 de agosto de 2010.

*significativamente en las condiciones de vida y en el entorno de la comunidad, identificando, en todo caso, si existe: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.*⁹¹

116. Hecho el análisis anterior, corresponde ahora a esta Primera Sala de este Alto Tribunal, pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos que han sido reclamados.

117. Estudio de los conceptos de violación a la luz de las consideraciones anteriores.

118. Como quedó precisado en el apartado de Presupuestos Procesales de esta sentencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado conocer del presente juicio de amparo en su *totalidad*.

119. En esa tesitura y, por cuestiones metodológicas, el estudio de la constitucionalidad de los actos reclamados que han quedado efectivamente precisados se abordará en el siguiente orden:

- I. Estudio de la constitucionalidad **(1)** de la orden verbal de diversas autoridades, dirigida a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena ***** de la Comunidad de ***** del Municipio de ***** Quintana Roo, para que dejaren de impartir educación a los quejosos; **(2)** de las

⁹¹ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, p. 2. V. Amparo en Revisión 499/2015; página 54.

instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervengan en la realización de los convenios con el CONAFE para impartir educación; y, **(3)** del Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, de uno de octubre de dos mil catorce; y,

- II. Estudio de la constitucionalidad del *Decreto por el que se reforma el diverso mediante el cual se fija que el Consejo de Fomento Educativo CONAFE, tendrá por objeto allegarse de recursos complementarios, para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana, en el exterior, publicado el 11 de febrero de 1982, específicamente sus artículos 2 y 3, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX y X.*

- I. ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD (1) DE LA ORDEN VERBAL DE DIVERSAS AUTORIDADES, DIRIGIDA A LAS MAESTRAS DEL CENTRO DE EDUCACIÓN INICIAL INDÍGENA ***** , DE LA COMUNIDAD DE ***** DEL MUNICIPIO DE ***** , QUINTANA ROO, PARA QUE DEJAREN DE IMPARTIR EDUCACIÓN A LOS QUEJOSOS; (2) DE LAS INSTRUCCIONES DEL GOBERNADOR DE QUINTANA ROO PARA QUE SUS FUNCIONARIOS INTERVENGAN EN LA REALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS CON EL CONAFE PARA IMPARTIR EDUCACIÓN; Y, (3) DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN PARA PROMOTOR EDUCATIVO ESCENARIO B, DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL CATORCE.

120. A juicio de esta Primera Sala, los conceptos de violación planteados por los quejosos tendentes a cuestionar la constitucionalidad de esos tres actos son **fundados**, toda vez que —los tres— representan un cambio

sustantivo en la forma de proteger y de garantizar el derecho humano a la educación que estaban recibiendo.

121. Como quedó precisado con anterioridad, el derecho a la educación forma parte del grupo de los derechos sociales, lo cual implica que existe una obligación positiva a cargo del Estado de garantizarla y, en esa medida, de adoptar las medidas apropiadas, incluso legislativas, para lograr su efectividad. Y, no sólo eso, sino que, al ser reconocido el derecho por el Estado, el mismo tiene la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena efectividad, por tanto, tiene prohibida la adopción de cualquier medida que pueda representar algún grado de *regresividad* en su ejercicio y/o garantía (conductas negativas); o sea, le está prohibido la implementación de cualquier tipo de medida deliberada que pueda suponer un empeoramiento en el nivel del goce del derecho.

122. Además, el Estado no sólo se encuentra obligado a evitar la regresividad en la protección de los derechos sociales —como el derecho humano a la educación—, sino de garantizar el núcleo esencial del mismo de forma inmediata —*nivel de resultado*—, así como de extender su contenido de forma gradual; lo cual representa un imperativo que deriva del principio de *progresividad* de los derechos humanos⁹².

⁹² Al respecto, véanse las siguientes Tesis Aisladas derivadas del juicio de *Amparo en Revisión 566/2015*, proyecto del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, resuelto en la sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del día quince de febrero de dos mil diecisiete:

— Tesis Aislada 1a. CXXV/2017, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2017, página 217, con número de registro 2015129, de rubro y texto: **“DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE ALCANZAR SU PLENA PROTECCIÓN PROGRESIVAMENTE.** Una vez satisfecho el núcleo esencial, los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado una obligación de fin, toda vez que dichas normas establecen un objetivo que el Estado debe alcanzar mediante los medios que considere más adecuados, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos sociales no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera progresiva. De esta manera, los órganos de los Poderes

123. Asimismo, antes se sostuvo que la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación se estima reforzada cuando se trata de proteger a los menores de edad, toda vez que se considera que se encuentran en una etapa de vida en la que tienen una posición de mayor vulnerabilidad y, por tanto, requieren de determinada atención, cuidados, y protección reforzada del Estado y de los adultos.

124. En este sentido, esta Primera Sala trae a cuenta el criterio adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos de los menores de edad, en el que sostuvo que⁹³:

Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Ahora, este deber implica que tiene que existir una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión. En este sentido, los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social. Sin embargo, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales, por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades.”

- Tesis Aislada 1a.CXXIII/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2017, página 220, con número de registro 2016234, de rubro y texto: **“DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. NIVELES DE SU PROTECCIÓN.** Existen niveles distintos de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, a saber: (i) un núcleo esencial que protege la dignidad de las personas e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho; y, (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas.”
- Tesis Aislada 1a. CXXIV/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2017, página 217, con número de registro 2015130, de texto y rubro: **“DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE PROTEGER DE MANERA INMEDIATA SU NÚCLEO ESENCIAL.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos sociales atribuyen un deber incondicional de proteger su núcleo esencial. Así, dichos derechos imponen un deber de resultado, esto es, el Estado mexicano tiene el deber de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales. Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan graves a los derechos sociales que no sólo impiden a las personas gozar de otros derechos, sino que atacan directamente su dignidad, luego se entiende que se viola el núcleo esencial de los derechos sociales cuando la afectación a éstos, atenta la dignidad de las personas. Por tanto, los tribunales, en cada caso, deberán valorar si la afectación a un derecho social es de tal gravedad que vulnera la dignidad de las personas y de ser así, deberán declarar que se viola el núcleo esencial de ese derecho y ordenar su inmediata protección.

⁹³ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso “Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala”, de fecha 9 de marzo de 2018.

“ (...).

150. Las niñas y los niños son titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en su artículo 19. Esta disposición irradia sus efectos en la interpretación de todos los demás derechos cuando el caso se refiera a menores de edad, en virtud de su condición como tal. **El Tribunal entiende que la debida protección de los derechos de las niñas y niños, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.** Las niñas y los niños ejercen por sí mismos sus derechos de manera progresiva, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal. Por tal motivo, la Convención dispone que las pertinentes medidas de protección a favor de las niñas o los niños sean especiales o más específicas que las que se decretan para los adultos. Las medidas de protección que deben adoptarse en virtud del artículo 19 de la Convención deben ser definidas según las circunstancias particulares de cada caso concreto.⁹⁴

(...)

⁹⁴ *Íbid.*, páginas 52 - 53, párrafo 150.

152. En toda situación que involucre a niñas y niños se deben aplicar y respetar, de forma transversal, cuatro principios rectores, a saber: i) la no discriminación; ii) el interés superior del niño; iii) el derecho a ser oído y participar, y iv) el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo. **Toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de una niña o un niño, debe tomar en cuenta el interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia.** La Corte reitera que el interés superior del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades. (...)."⁹⁵

(Énfasis añadido)

125. Asimismo, resultan aplicables sobre este tema los artículos 13 y 16 del Protocolo de San Salvador⁹⁶, los cuales disponen, respectivamente (en

⁹⁵ *Ibid.*, páginas 53 - 54, párrafo 152.

⁹⁶ En relación con los artículos 1, 2, y 5 del propio Protocolo de San Salvador, los cuales textualmente disponen lo siguiente:

“Artículo 1. Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.”

“Artículo 2. Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.”

“Artículo 5. Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.”

Consultable en <https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>.

materia de protección del derecho humano a la educación de los menores de edad), lo siguiente:

“Artículo 13.

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:
 - a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

- b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.
4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.
5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades

para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes.”

“Artículo 16.

Derecho de la Niñez

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere (*sic*) por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.”

126. Ahora bien, dicha protección convencional, a su vez, se encuentra doblemente reforzada cuando se trata de la impartición de educación a menores de edad que forman parte de una comunidad indígena, pues el Estado se encuentra obligado, no sólo en función de su minoría de edad, sino que también tiene el deber de definir y de desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de esos pueblos indígenas. Por lo tanto, esa educación debe estar dirigida a atender sus necesidades particulares, abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas; y, además, enseñárseles a los menores a leer y a escribir tanto en su propia lengua, como garantizarles el dominio de la lengua nacional —bilingüe—.

127. En esa tesitura, una vez que el Estado mexicano ha reconocido el derecho humano a la educación y, no sólo eso, sino que, en aras de cumplir con el principio de progresividad de los derechos sociales, ha implementado medidas para garantizar ese derecho con las garantías reforzadas necesarias —respecto a los niños, y en específico, miembros de comunidades indígenas—, no es posible —ni de *iure*, ni de *facto*— que esa protección se vea disminuida o deteriorada.

128. En el caso que se estudia, esta Primera Sala alcanza a advertir de autos que, antes de que se ejecutaran los actos reclamados que se estudian, la educación impartida a los menores de esa comunidad indígena estaba a cargo de docentes que se encontraban capacitados en materia de pedagogía; sin embargo, derivado de las instrucciones que dichos docentes recibieron, la educación dejó de impartirse en esos términos y, en su lugar, comenzó a realizarse a través del sistema implementado por el CONAFE.

129. Así, tal y como lo reconoció el Secretario de Educación Pública y Cultura del Estado de Quintana Roo al momento de rendir su informe con justificación, es cierto que el personal que atendía a los quejosos en ese Centro Educativo de Quintana Roo era personal de la Secretaría de Educación, sin embargo, fue retirado; lo anterior toda vez que se consideró que el CONAFE era la autoridad educativa competente para impartir la educación inicial indígena; además de que, los anteriores docentes —licenciados en pedagogía—, habían tomado la determinación de readscribirse al nivel básico de educación que les correspondía, pues —hasta ese momento— la educación inicial no encuadraba dentro de los niveles obligatorios de educación.

130. Es decir, con la ejecución de tales actos, la educación que se impartía a los quejosos en ese Centro Educativo de Quintana Roo comenzó a satisfacerse a través de la impartición de cátedras por conducto de promotores educativos del Consejo Nacional de Fomento Educativo, sin la capacitación pedagógica anterior; mientras que, como se advirtió durante el transcurso del juicio, previo a la ejecución de tales actos, los quejosos recibían educación en su comunidad por conducto de personas que tenían la capacitación suficiente para garantizar su derecho a la educación *inicial e indígena, y bilingüe*, es decir, con las garantías adicionales necesarias.

131. Para llegar a aquella conclusión, esta Primera Sala se permite realizar el análisis siguiente:

A. Identificación del núcleo del derecho humano. El derecho humano objeto de estudio del presente asunto es el derecho humano a la educación. En este aspecto, esta Primera Sala reconoce que los quejosos habían alcanzado un grado específico de protección del derecho humano a la educación: desde la inicial y en su vertiente indígena.

B. Ubicación del derecho humano en el sistema normativo. Como se desarrolló en líneas previas, se trata de un derecho que se encuentra reconocido tanto en el texto constitucional, como en instrumentos internacionales.⁹⁷

⁹⁷El derecho humano a la educación está reconocido tanto en los artículos 3º y 4º de la Constitución, como en diversos instrumentos internacionales; entre los que destacan: los artículos XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 13 del Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; y, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

C. Autoridades normativas y garantes del derecho humano.

En el caso, se encuentran obligadas a la protección y garantía del derecho humano a la educación *todas* las autoridades federales y locales del sector educativo; en específico —caso en concreto—: la Secretaría de Educación Pública, y la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Quintana Roo, así como todas aquéllas que actúen en dependencia suya.

D. Análisis de la decisión normativa que afectará el derecho humano.

En este caso se actualiza una **afectación negativa** toda vez que la orden verbal —de diversas autoridades— dirigida a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena *****; las instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervinieran en la realización de convenios con el CONAFE para impartir educación; y, el Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, de uno de octubre de dos mil catorce; son actos que restringieron sustancialmente el ejercicio del derecho humano a la educación inicial indígena de los quejosos, de manera que se ha venido haciendo parcialmente nugatorio su derecho a recibirla; pues, si bien es cierto continúan recibéndola, también lo es que no la reciben por conducto de personas debidamente capacitadas y con las garantías reforzadas necesarias, como se venía implementando anteriormente.

E. Así, toda vez que la afectación al derecho humano a la educación ha sido **negativa** por parte de las autoridades que han sido señaladas como responsables, se trata de un derecho humano cuyo grado de garantía efectivamente alcanzado se

encuentra dentro de la esfera de lo indecible y, consecuentemente, fuera de las decisiones y/o intenciones de cualquiera, incluso del mercado y de la política.

132. Por tales motivos, esta Primera Sala reconoce que los quejosos ya habían alcanzado un grado específico en la protección del derecho humano a la educación, esto es, desde la educación inicial y en su vertiente de indígena y, ya que tal contenido normativo se encuentra dentro de la esfera de lo indecible, **las autoridades señaladas como responsables debieron haberse sostenido sobre el grado de protección efectivamente alcanzado**, no sólo a través de conductas positivas, sino negativas; evitando, en todo momento, que se realizare cualquier acto que pudiera representar una disminución en el grado de protección.

133. Así, toda vez que esos actos reclamados representaron un deterioro en la protección y garantía del derecho humano a la educación, sin haber demostrado en ese aspecto que la medida se implementaría a propósito de salvaguardar otro derecho con mayor importancia relativa (escrutinio estricto), es incuestionable que tales actos se traducen en una vulneración ilegítima a ese derecho y, por tanto, todos ellos violatorios del parámetro de control de regularidad constitucional.

II. ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL DIVERSO MEDIANTE EL CUAL SE FIJA QUE EL CONSEJO DE FOMENTO EDUCATIVO CONAFE, TENDRÁ POR OBJETO ALLEGARSE DE RECURSOS COMPLEMENTARIOS, PARA APLICARLOS AL MEJOR DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN EL PAÍS, ASÍ COMO DE LA CULTURA MEXICANA, EN EL EXTERIOR, PUBLICADO EL 11 DE FEBRERO DE 1982,

ESPECÍFICAMENTE SUS ARTÍCULOS 2 Y 3, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, VII, IX Y X.

134. Esta Primera Sala considera que el concepto de violación tendente a sostener la inconstitucionalidad de ese *Decreto* es **fundado**, pues derivado de la aplicación de esos artículos del *Decreto* se llevó a cabo la celebración de los convenios de concertación para promotor educativo B (CONAFE), lo cual, además de que se tradujo en un cambio sustantivo en la forma de proteger y garantizar el derecho humano a la educación inicial indígena de la parte recurrente, **se trata de un acto de autoridad que afectó directamente sus intereses** —en específico, su derecho a recibir instrucción educativa conforme a su idioma y conforme a sus criterios culturales— **y que, por tanto, debió haber sido previamente consultado para entonces proceder a su ejecución.**

135. Lo anterior quiere decir que, de forma previa a la legislación del *Decreto*, debió consultarse a la comunidad indígena a la que pertenecen los quejosos sobre su implementación, ello a propósito de que pudieran manifestarse sobre los cambios en las medidas que el Estado implementaría con la finalidad de garantizar su derecho humano a la educación inicial, así como de identificar si provocaría una afectación a sus intereses, cualquiera que ésta fuera.

136. Ello debió ser así toda vez que, como se indicó en líneas anteriores, siempre que el Estado tenga la intención de ejecutar un programa o implementar una medida —incluso legislativa— que pueda afectar los *intereses* (la protección de un bien colectivo o el efectivo ejercicio de un derecho) de una comunidad tribal o indígena, debe, en primer lugar, cumplir con su obligación —constitucional y convencional— de

consultarla, en los términos que ha indicado tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos; obligación que, además, en materia de educación, se encuentra reforzada por el artículo 27 del Convenio 169 de la OIT, el cual prescribe que el Estado debe garantizar la participación de los miembros de las comunidades indígenas en la formulación y ejecución de sus programas de educación.

137. Por tanto, al haberse legislado ese *Decreto* sin haber hecho previamente la consulta correspondiente a los miembros de esa comunidad, en los términos del régimen establecido constitucional y convencionalmente, esta Primera Sala concluye que se trata de un acto violatorio del parámetro de control de regularidad constitucional.

138. Lo anterior no es óbice para que esta Primera Sala sostenga que esa falta de consulta se traduce, en virtud del estudio en el punto previo, en una doble violación a los derechos humanos de la comunidad afectada; pues, además de violarse el derecho a la consulta, por tratarse de una cuestión que atañe a la protección y garantía de derechos humanos de la comunidad indígena, es incuestionable que el acto también provocó efectos adversos sobre el ejercicio del derecho humano a la educación; pues ese *Decreto* sirvió como fundamento legal de los demás actos que se reclamaron como violatorios del derecho humano a la educación inicial, en su vertiente indígena.

139. Es decir, no obstante que la ausencia de esa consulta sobre el *Decreto* es una violación al orden constitucional, representa además una violación que se agrava en virtud de que se trata de la garantía y protección de un derecho que se caracteriza por deber ser *reforzada*, pues la consulta debió realizarse a propósito de garantizar y proteger el

derecho humano a la educación, en tratándose de menores de edad y, no sólo eso, sino de **menores de edad miembros de una comunidad indígena**⁹⁸.

140. Por todas las consideraciones previas, al resultar **fundados** los conceptos de violación, lo procedente en la especie es **conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a ***** y a sus representados**.

141. Ahora bien, por cuanto hace al **recurso de revisión adhesiva** interpuesto por la **Secretaría de Educación Pública**, esta Primera Sala estima que los argumentos planteados dentro del mismo son **infundados**.

142. Dentro de sus agravios, la parte recurrente adhesiva sostiene, en resumen, que debe negarse el amparo a la parte quejosa, porque: **1)** el Decreto impugnado no delega la facultad de la autoridad educativa local de prestar el servicio educativo de nivel inicial y básico a los promotores educativos, es decir, no permite que los promotores educativos sustituyan a los docentes, sino que solamente regula las atribuciones del Consejo Nacional para el Fomento Educativo con el objeto de promover y salvaguardar el derecho a la educación en las localidades rurales con más rezago social del país a través de acciones compensatorias; **2)** no contraviene el derecho de la parte quejosa a una consulta previa en términos de los tratados internacionales en la materia, pues es un derecho previsto en la Constitución Federal, y aquéllos tratados no le portan un beneficio o protección más amplia; **3)** tampoco contraviene el artículo 133 constitucional; y **4)** porque ese Decreto efectivamente —insiste—, al tener por objeto la coordinación y

⁹⁸ Véanse párrafos 71, 90, 112 y 113.

ejecución de las acciones que en el ámbito de la administración pública federal permitan el pleno ejercicio del derecho a la educación inicial y básica dirigida a la población de las localidades rurales con mayor rezago social en el país, sí garantiza el derecho humano a la educación inicial indígena de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de la Constitución Federal.

143. En ese sentido, al concederse el amparo y la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa esta Primera Sala estima **infundados** los argumentos de la revisión adhesiva, relativos a que la parte quejosa trata de demostrar la inconstitucionalidad del Decreto impugnado y de los demás actos que se ejecutaron con fundamento en el mismo porque, como quedó precisado previamente, estos actos constituyen un verdadero problema de constitucionalidad.

144. Consiguientemente, al haber prosperado los argumentos expresados por la parte quejosa recurrente principal, resulta innecesario el examen de los planteamientos de la recurrente adhesiva, pues en nada variaría lo alcanzado.

IV. DECISIÓN

145. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo y en congruencia con el considerando anterior, la **protección de la Justicia Federal** se concede a fin de que las autoridades responsables:

- a) Garanticen el derecho humano a la educación inicial indígena de la parte quejosa como se garantizaba hasta antes de la promulgación del *Decreto*. Sin embargo, toda vez que es posible para esta Primera Sala presumir que los menores quejosos ya no

se encuentran dentro del rango de edad de las personas que reciben educación inicial en términos de la Ley General de Educación, en aras de respetar su derecho a recibir una reparación integral, se insta a esas autoridades señaladas como responsables a que **adopten 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**, ello a propósito de anular, en la medida de lo posible, todas las consecuencias del acto ilícito, como lo es esa merma educativa, y así restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no se hubiera cometido; y,

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, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.

146. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a los quejosos, respecto a la solicitud verbal del Secretario de Gobierno a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena ***** de la Comunidad de ***** del Municipio de ***** Quintana Roo, para

que dejaren de impartirles educación; para los efectos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a los quejosos, respecto de las instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervengan en la realización de los convenios con el CONAFE para impartir educación; para los efectos precisados en esta ejecutoria.

CUARTO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a los quejosos, respecto del Convenio de concertación para promotor educativo escenario B, de uno de octubre de dos mil catorce; para los efectos precisados en esta ejecutoria.

QUINTO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a los quejosos, respecto del Decreto reclamado; para los efectos precisados en esta ejecutoria.

SEXTO. Se declara **infundado** el recurso de revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente)

en relación a los resolutivos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Sexto y por mayoría de tres votos respecto al resolutivo Quinto, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien se reserva su derecho a formular voto particular. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA Y
PONENTE**

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

**SECRETARIA DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA**

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

PFMD/AMA/mmp