

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por las Cámara de Diputados y de Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 56, 57 y 58 contenidos en el **Capítulo VI denominado “De la educación indígena”, los numerales 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, y 68 contenidos en el diverso Capítulo VIII denominado “De la educación inclusiva”,** así como los diversos 109 y 106, último párrafo, en la porción normativa “*a partir del 4o. grado de primaria*”, todos de la Ley General de Educación, reformado mediante decreto sin número, publicado en la edición matutina del Diario Oficial del 30 de septiembre de 2019, preceptos que a la literalidad establecen:

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 2º, 3º, 4º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- 1, 2, 3, 13, 16 y 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador".
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 1 y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 2 y 12.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho de consulta estrecha y activa con las personas con discapacidad.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la participación.
- Derecho a la educación.
- Principio de legalidad.
- Principio de reserva de ley.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma general señalada en el apartado III de este curso.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 01, al miércoles 30 de octubre de la misma anualidad, por lo que, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos

consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

(...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

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

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad por parte de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar la totalidad del orden jurídico y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución, los tratados internacionales y los derechos humanos por ellos reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa del bloque de constitucionalidad.

De esta manera, la finalidad que se pretende consiste en generar, en todos los casos, un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

En el medio de control constitucional que nos ocupa, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la compatibilidad con el bloque de constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley General de Educación, expedida mediante Decreto sin número, el cual fue divulgado mediante el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

En ese sentido, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, así como la consulta estrecha y activa con las personas con discapacidad, a la igualdad y no discriminación, de participación, a la educación y a la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

Concretamente, esta Comisión Nacional estima que los artículos 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 109 y 106, último párrafo, en la porción normativa “a partir del 4o. grado de primaria”, todos de la Ley General de Educación vulneran los derechos mencionados.

De referidas disposiciones controvertidas, en el primer concepto de invalidez se desarrollará argumentos relativos a evidenciar la transgresión a los derechos fundamentales de a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, de consulta estrecha y activa con las personas con discapacidad, respecto a los diversos 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 de la Ley General de Educación, que regulan la educación indígena y la educación inclusiva.

Este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo del Congreso Federal para establecer disposiciones que regulen un sistema educativo inclusivo y pluricultural, a efecto de establecer sistemas progresivos dentro del orden jurídico federal en materia de educación.

No obstante, toda vez que se implementaron medidas legislativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, éstas debieron ser consultadas previo a su expedición cumpliendo con todos y cada uno de los criterios nacionales e internacionales que se han desarrollado con amplitud por la jurisprudencia interamericana y de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de dar una participación efectiva a estos grupos en la adopción de las actuaciones estatales que tengan incidencia en la vida de los grupos referidos.

Esta Comisión Nacional considera que, al momento de legislar o de tomar otro tipo de decisiones políticas trascendentales que atañen a los pueblos y comunidades indígena, así como a las personas con discapacidad es imperativo que el Estado busque abrir espacios y canales idóneos y culturalmente adecuados para que exista un diálogo eficaz con la finalidad de alcanzar los acuerdos necesarios con referidos sectores.

De cumplirse lo anterior, los pueblos y comunidades originarias y, las personas con discapacidad estarían en posibilidad de manifestar su pleno consentimiento previo, libre e informado y, con ello, llegar a un convenio con las autoridades correspondientes, adoptando las medidas conjuntamente y de la mejor manera en que se adapten a su cosmovisión y prácticas tradicionales o ancestrales como necesidades.

Por otra parte, el diverso 109 de la Ley General de Educación, incurre en una omisión legislativa, al no regular las forma de integración ni las facultades de los Comités de Planeación y Evaluación, delegándolos en la autoridad administrativa federal competente, circunstancia que transgrede el derecho fundamental de derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley.

Por último, se desarrollan los argumentos tendientes a demostrar la porción normativa “*a partir de 4o grado de primaria*”, del último párrafo del artículo 106 de la Ley General de Educación, se erige como una medida discriminatoria con base en el grado educativo, pues referida impide participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Participación, a las personas que se encuentran en grados educativos inferiores al referido.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional previsto en la Norma Suprema, con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo para la actuación de las autoridades que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional –consciente de su papel– pone el tema a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos fundamentales y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

X. Concepto de invalidez.

PRIMERO. El Capítulo VI denominado “De la educación indígena” – artículos 56 a 58–, así como el diverso Capítulo VIII denominado “De la educación inclusiva” –artículos 61 a 68–, contenidos en el Título Tercero de nombre “Del Sistema Educativo Nacional” de la Ley General de Educación vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y

comunidades indígenas y a las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la OIT y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de personas durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

Lo anterior, en virtud de que contienen disposiciones que, por un lado, impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otro, están estrechamente vinculadas a personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo se advierte que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

En este concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los capítulos impugnados de la Ley General de Educación, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso de la Unión no llevó a cabo, por un lado, la consulta indígena a pueblos y comunidades originarias y, por otra, a las personas con discapacidad, pese a que los apartados normativos señalados inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad de los capítulos referidos, en un primer apartado, se hará alusión a las particularidades del Estado mexicano como una nación pluricultural que alberga un considerable número de habitantes que se identifican como indígenas, para después ahondar en lo concerniente al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, con los estándares jurisprudenciales en la materia y concluir que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte del Congreso General.

En un segundo apartado se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que se celebren consultas en la elaboración de leyes que les afecten, a fin de demostrar que no se cumplió con la misma.

A. Derecho a la consulta indígena.

i. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en México.

Previo a exponer los estándares internacionales y nacionales atinentes al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en este apartado se estima pertinente hacer referencia al contexto en el que se encuentra inmerso el decreto impugnado en el presente medio de control constitucional, partiendo de las circunstancias particulares de los pueblos y comunidades indígenas en el país hasta la sucesión de acontecimientos que concluyeron en la necesidad de emitir la regulación en materia educativa que hoy nos ocupa. Ello permitirá comprender el impacto significativo del Decreto en la vida de los pueblos y comunidades.

En primer lugar, es necesario referir algunos datos generales relativos a la población indígena en México.

El Estado Mexicano es un país con un número importante de población indígena, pues de acuerdo con la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹ –ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas– en 2010, había un total de 64,172 localidades en las que habitaban personas identificadas como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

De un número estimado de 112,336,538 habitantes en México, alrededor de 11,132,562 personas son indígenas, lo que implica que el 9.9% del total de la población en nuestro país se identifican como integrantes o descendientes de algún pueblo o comunidad originaria.

¹ Véase el Catálogo de localidades indígenas elaborado por la CDI en 2010, publicado en la siguiente liga electrónica: <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/>

A continuación, se muestra un cuadro en el cual se señalan los datos obtenidos en el catálogo de la CDI en 2010 sobre la población indígena en cada entidad federativa:

No.	Entidad Federativa	Población total	Población indígena
1.	Aguascalientes	1,184,996	6,426
2.	Baja California	3,155,070	89,663
3.	Baja California Sur	637,026	21,749
4.	Campeche	822,441	181,805
5.	Coahuila de Zaragoza	2,748,391	14,638
6.	Colima	650,555	8,435
7.	Chiapas	4,796,580	1,511,015
8.	Chihuahua	3,406,465	158,527
9.	Distrito Federal (ahora Ciudad de México)	8,851,080	300,138
10.	Durango	1,632,934	44,722
11.	Guanajuato	5,486,372	34,639
12.	Guerrero	3,388,768	635,620
13.	Hidalgo	2,665,018	575,161
14.	Jalisco	7,350,682	96,373
15.	Estado de México	15,175,862	985,690
16.	Michoacán de Ocampo	4,351,037	213,478
17.	Morelos	1,777,227	70,393
18.	Nayarit	1,084,979	72,348
19.	Nuevo León	4,653,458	81,909
20.	Oaxaca	3,801,962	1,719,464
21.	Puebla	5,779,829	1,018,397
22.	Querétaro	1,827,937	56,664
23.	Quintana Roo	1,325,578	404,292
24.	San Luis Potosí	2,585,518	361,653
25.	Sinaloa	2,767,761	53,215
26.	Sonora	2,662,480	130,448
27.	Tabasco	2,238,603	120,635
28.	Tamaulipas	3,268,554	59,713
29.	Tlaxcala	1,169,936	72,270
30.	Veracruz de Ignacio de la Llave	7,643,194	1,037,424
31.	Yucatán	1,955,577	985,549
32.	Zacatecas	1,490,668	10,109
TOTAL		112,336,538	11,132,562

Del cuadro anterior es posible afirmar que si bien hay entidades federativas en donde la población indígena es considerablemente inferior al resto, es indudable que no existe estado que no cuente con presencia de personas consideradas con tal carácter.

Por otra parte, es importante hacer notar que, de acuerdo con datos obtenidos en la Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2015,² en México, de un total de 119,530,753 habitantes:

- 25,694,928 personas, esto es el **21.5% del total de su población, se autorreconocen como indígenas**
- Un porcentaje del **6.5%** de la población habla alguna lengua indígena.
- Mientras que **909,356 personas** hablan alguna lengua indígena y **no hablan español**.
- De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, las lenguas indígenas más habladas en el país son el náhuatl, el maya, el Tseltal, el Mixteco, el Tsotsil, Zapoteco y Otomí.

De los datos expuestos podemos advertir que el porcentaje de población indígena en el país es trascendental, por lo que es necesario que las autoridades estatales reconozcan y garanticen los derechos de los que goza este sector.

ii. **Contenido del Decreto impugnado en materia indígena.**

El Decreto por el que se expidió la Ley General de Educación reconoce determinados derechos a los pueblos y comunidades indígenas.

Del proceso legislativo, se desprende que uno de los puntos de la nueva Ley General de Educación consistió en que el Estado reflejara normativamente su intención de reconocer a la educación indígena para garantizar el ejercicio de los pueblos y comunidades indígenas, a través de una consulta previa e informada.

² Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2015, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

Asimismo, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Educación se indica que la base constitucional es el artículo 3° de la Norma Suprema que señala la impartición de educación plurilingüe e intercultural en pueblos y comunidades indígenas, los cuales fueron recogidos en diversos artículos que hacen referencia a los mismos (14, fracción V, 30, fracción V, 37, fracciones II y III, 48, tercer párrafo, 56, 57 y 58, insertos en el Capítulo VI “De la educación indígena” del Título Tercero, 76, 93, segundo párrafo, 102, 113, fracción XXII, 114, fracción I, 117, primer párrafo, Octavo y Noveno transitorios).

Por ello, mediante el decreto impugnado se establecieron el Capítulo VI denominado “Educación Indígena”, contenido en el Título Tercero de nombre “Del Sistema Educativo Nacional” (De los artículos 56 a 58) que contiene disposiciones encaminadas a garantizar los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, el cual contiene el núcleo de derechos de estos grupos que permea a lo largo de todo el ordenamiento.

Particularmente, llama la atención que el artículo 57 prevé que las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

iii. Transgresión al derecho de consulta indígena.

Una vez esbozadas las consideraciones anteriores, esta Comisión Nacional expondrá los argumentos de inconstitucionalidad e inconveniencia del Decreto controvertido, a la luz de los alcances y extremos del derecho a la consulta indígena.

A juicio de esta Institución protectora de los derechos humanos, se estima que el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley General de Educación combatido vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades en México, ya que de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se advierte que

el Congreso General no llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, pese a que la reforma tiene un impacto significativo en los pueblos y comunidades indígenas, por lo que su actuación no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

Al respecto, es necesario partir del artículo 2° de nuestra Norma Fundamental, el cual reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.³

Las personas, pueblos y comunidades originarias gozan de todos los derechos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el estado mexicano. Adicionalmente se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos reconocidos en su favor, los cuales se encuentran fundamentalmente consagrados en el citado numeral 2° de la Ley Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) u orientadores como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma

³ **Artículo 2o.** (...)

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

(...)

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

(...).”

constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que conforman una unidad suprema, de forma que todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos, por lo que la configuración del andamiaje jurídico debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.

Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen ahora el parámetro de control de la regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁴

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde encontramos dimensiones más protectoras, particularmente de acuerdo con el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del cual México es parte, las cuales deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

En efecto, es indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1°, en concordancia con el diverso 133, de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: "**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**"

reconocidos en los tratados, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas, inclusive aquéllos cuyo reconocimiento se encuentra en instrumentos internacionales.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6⁵ el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias, a partir del cual estatuye que los Estados partes se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

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

⁵ **Artículo 6.**

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

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

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

- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio⁶ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

De las anteriores disposiciones convencionales emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, el Tribunal Interamericano ha expresado que:

“La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de

⁶ **Artículo 7.**

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

garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. **Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.** De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.”⁷

De lo hasta ahora expuesto es dable afirmar que el derecho a la consulta previa constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.**

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las consultas deberán efectuarse cuando se trate de decisiones relacionadas a asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional.

El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deberán establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que les afecten e interesen directamente, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos,

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

pues tiene el propósito de asegurar sus derechos e intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

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

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

Efectivamente, tal y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.⁸ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.⁹

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, y exige que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos**

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

⁹ *Ibidem*, párr. 160.

culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.¹⁰

Los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se ha ido determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades:¹¹

a. La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.

b. La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

¹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

¹¹ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

c. La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir respecto de la medida a implementar de forma voluntaria, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.

d. La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

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

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

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en

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

De manera adicional a los anteriores estándares en la materia de consulta indígena que han sido establecidos principalmente por los criterios internacionales, en diversas ocasiones ese Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse mediante su jurisprudencia, la cual ha sido constante y progresiva sobre esta temática, en la que ha determinado criterios de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio de suma relevancia al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada el 16 de marzo

de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

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

Por otro lado, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,¹² así como al fallar la diversa 84/2016,¹³ refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso

¹² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹³ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,¹⁴ ese Supremo Tribunal recordó que:

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

Los criterios antes referidos han sido enfáticos en cuanto a reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas dentro del parámetro de regularidad constitucional, a establecer la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

Por otra parte, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del

¹⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.¹⁵

En cuanto a este mismo tópico, como ya se había adelantado en líneas previas, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo, al resolver el amparo en revisión 499/2015, que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.**¹⁶

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

Ahora bien, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, ha precisado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, **sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración los supuestos**

¹⁵Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁶ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

generales indicados por dicha Sala y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.¹⁷

En esa virtud, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les afecta de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, **el Congreso de la Unión fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia**, la cual debió haber practicado de conformidad con los estándares y parámetros desarrollados.

Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el capítulo controvertido, por virtud del cual, fundamentalmente, se incorporó el derecho de los pueblos y comunidades originarios a recibir educación plurilingüe e intercultural, **es susceptible de afectarles directamente** ya que el mismo se ocupa de establecer las condiciones que les permitirán, por un lado, ejercer su derecho a la educación, así como, por el otro, la tutela de elementos asociados a su autodeterminación, la conservación de su identidad y de conservación de su cultura.

Para sustentar lo anterior, por una parte, es indispensable referir que la norma expedida prevé que los pueblos y comunidades tienen el derecho de:

¹⁷ Véase Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.”**

- El respeto a sus derechos lingüísticos.
- A la gradual gratuidad de la educación superior, priorizando su inclusión.
- Al ejercicio de sus derechos educativos, culturales.
- La valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita.
- Consulta de buena fe y de manera previa, libre e informada por las autoridades educativas cada vez que prevea medidas relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, respetando su autodeterminación.

Del texto reformado en el decreto impugnado se advierte que está en consonancia con el contenido del artículo 2º, apartado B, fracción II, y el diverso 3º, inciso e), de la Ley Fundamental, en razón de que existía imperativo constitucional de regular al respecto.

Asimismo, no se soslaya que, en comparación con la redacción de la abrogada Ley General de Educación previo a la reforma, si bien se reconocían derechos indígenas en cierto grado, con las modificaciones se introduce, además del derecho a ser consultados por las autoridades educativas cuando se trate de medidas relacionadas con los pueblos y comunidades originarias, con lo cual, sin duda, pareciere que establece una protección más amplia a la esfera de derechos de los mismos, sin embargo, ello no exenta ni constituye excepción al hecho de que se debió realizar una consulta indígena de conformidad con los estándares internacionales y nacionales en la materia.

Dado que la nueva Ley General de Educación incorpora y prevé diversas disposiciones que afectan de manera directa el derecho a la educación de las personas indígenas, resulta inconcuso que la misma impacta en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales de autodeterminación y educación intercultural.

Máxime, si se considera que las referidas disposiciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para regular el mandato constitucional de que el

Estado debe consultar previamente e impartir educación plurilingüe e intercultural en los pueblos y comunidades indígenas, como lo establecen los artículos 2° y 3° de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Convenio 169 de la OIT.

Como ya se apuntó en el primer subapartado, resulta evidente que existe una considerable concentración de grupos indígenas en todo el país, lo cual indudablemente implica la existencia de una vasta presencia de expresiones sociales y culturales, es decir, un conjunto de conocimientos tradicionales ancestrales definitorios de la identidad y sentido de pertenencia de pueblos y comunidades.

Con base en lo anterior, se reitera que **el capítulo impugnado del cuerpo legal de mérito impacta de manera significativa en los derechos de los pueblos y comunidades originarias en México**, así como en su vida y entorno, pues se trata de cuestiones que definirán las bases para su educación, así como de la protección de sus lenguas y tradiciones, **lo que significa que el Congreso de la Unión estaba obligado a realizar una consulta previa.**

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Educación publicada a través del Decreto el 30 de septiembre de 2019, se observa que **no se llevó a cabo la consulta indígena, tendiendo la obligación de realizarla**, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, constituyendo una vulneración a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Es decir, el legislador federal inobservó dicho sistema normativo nacional e internacional, pues pese a que resultaba necesario llevar a cabo una consulta previa en materia indígena previo a expedir la Ley General de Educación, dadas las particularidades del país mexicano como Nación pluricultural que alberga un considerable número de habitantes indígenas.

Ello, toda vez que en el caso concreto el legislador federal ordinario incumplió con su obligación de garantizar ese derecho pues no previó una **fase adicional en el proceso de creación de las leyes** para consultar a los representantes de

ese sector de la población, sino que expidió y publicó la ley sin efectuar una consulta para conocer los intereses, preocupaciones y propuestas de los pueblos y comunidades originarias para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legales, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

Si bien las disposiciones que recoge la Ley General de Educación sobre personas indígenas pudieran considerarse como positivas, pues establecen diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

Es así que establecer el reconocimiento de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, así como sus garantías, no eximía al Congreso General de permitir que las personas indígenas intervinieran en el procedimiento de creación normativa, en virtud de que se trataba de aspectos relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico.

Este Organismo Nacional no pasa por alto que se realizaron diversos foros, mesas de trabajo, consultas y convocatorias en línea, sin embargo, dicho trabajo no significa que se haya llevado a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe que satisfaga los estándares internacionales y nacionales al respecto.

En este punto resulta importante resaltar que la consulta virtual que se dio en el portal www.consultaleysecundarias.mx, no es el medio culturalmente adecuado para realizarla a comunidades y pueblos indígenas, sobre todo al considerar que solamente el 32.9% de las viviendas con hablantes de lenguas indígenas tienen acceso a internet.¹⁸

¹⁸ Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2015, página 84, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

Por lo tanto, es dable concluir que en el proceso del cual devino la emisión del Capítulo VI del Título Tercero de la Ley General de Educación resulta inconstitucional, en virtud de que no se celebró la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional, debiendo declararse su invalidez.

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.

En este apartado se argumentará la inconstitucionalidad del Capítulo VIII del Título Tercero de la Ley General de Educación, relativo a la educación inclusiva para las personas con discapacidad, toda vez que este grupo no fue consultado de conformidad con los parámetros internacionales. Para tal efecto, primero se abordarán estos parámetros, con la finalidad de concluir que los mismos no fueron respetados.

i. Parámetros en materia de consulta a las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente se excluido y marginado, siendo objeto de múltiples discriminaciones. Estas circunstancias los ha colocado en una situación de vulnerabilidad, en detrimento de su capacidad para ejercer sus propios derechos.

Ante tal escenario de opresión y desventaja, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso¹⁹, motivo por el cual, se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

El Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con

¹⁹ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Discapacidad y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado adquirió el compromiso de “*adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)*”²⁰ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

Una de las formas de cumplir con dicha obligación es la contenida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²¹, que establece **la obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.**

Esta disposición refleja el reconocimiento que la comunidad internacional hace de la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, mediante la cual se materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

²⁰ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
(...).

²¹ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Aunado a lo anterior, el inciso o)²² del preámbulo de dicha Convención señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente.

En este sentido, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Así, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención se constituye como parámetro de regularidad de las normas del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,²³ con relación al diverso 133,²⁴ su incumplimiento se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7²⁵, en la que señaló el alcance del

²² Los Estados Partes en la presente Convención, (...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, (...)

²³ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

²⁴ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

²⁵ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.* Página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.²⁶

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité considera que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.²⁷

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.²⁸

No debe pasarse por alto que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*” de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

²⁶ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

²⁷ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

²⁸ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas, las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.²⁹

Resulta relevante también traer a colación la Observación General Número 4, del mismo Comité, sobre el derecho a la educación inclusiva, en la que se estableció que los Estados deben consultar y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños, en todos los aspectos de la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas de educación inclusiva, reconociéndolos como colaboradores y no solo beneficiarios de la educación.³⁰

Ahora bien, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, para que se tengan por satisfechos los requisitos de consulta a las personas con discapacidad, mínimamente debe cumplirse con las siguientes exigencias:

1. Consulta previa.

Una de las principales características del derecho humano a la consulta es que debe ser “previa”, lo que implica que deba existir un acercamiento con las personas con discapacidad o las organizaciones que los representan, antes de que se adopten o implementen medidas legislativas, políticas o programas susceptibles de afectarles.

2. Consulta abierta y pública.

²⁹ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

³⁰ Naciones Unidas. *Observación general número 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*. Página 2, párrafo 7. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 25 de noviembre de 2016.

Esto significa que el proceso de consulta debe difundirse de manera general y suficiente para que todas las personas con discapacidad involucradas o sus organizaciones representantes puedan estar informados de los trabajos legislativos que se van a realizar.

3. Consulta accesible y adecuada.

El Estado debe proveer todas las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad o las organizaciones que les otorgan representatividad tengan toda la información necesaria en formatos accesibles que sean acordes con el tipo de discapacidad de las personas a las que se está consultando, ya sea usando un lenguaje en braille, lenguaje de señas, de lectura fácil, formatos electrónicos, entre otros.

ii. Falta de consulta a las personas con discapacidad.

Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen a la Ley General de Educación, **se advierte que no existió consulta previa, estrecha y activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto**, por lo que el capítulo impugnado deviene inválido, al no haberse cumplido con el requisito procedimental de rango convencional necesario para su elaboración, consistente en llevar a cabo consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o sus representantes.

Efectivamente, de la revisión de los antecedentes legislativos de la Ley General de Educación no se desprende referencia alguna a cualquier tipo de consulta celebrada con las personas con discapacidad o sus representantes. Sin embargo, es evidente que el órgano legislativo federal debió satisfacer la obligación de consulta para poder expedir el capítulo controvertido, la cual debe ser previa, pública, abierta, accesible y adecuada.³¹

³¹ Estándares que pueden desprenderse tanto de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contenidos en su artículo 3º; así como de los

Si bien es cierto que no existe un manual procedimental sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

Cabe precisar que efectivamente se llevaron a cabo mesas de trabajo y foros públicos para escuchar a cualquier persona, ello no puede considerarse que colma con los requisitos para que exista una consulta previa y estrecha con las personas con discapacidad o sus representantes, lo que redundaría en una transgresión a su derecho a la participación en el proceso de elaboración de las normas que les impactan de manera importante.

En ese tenor, el Congreso de la Unión, previo a emitir la Ley General de Educación, por mandato convencional y constitucional, omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia.

La consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En este orden de ideas, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Siguiendo esta lógica, se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su

lineamientos contenidos en el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

Protocolo Facultativo, que en el capítulo 5 denominado “*La Legislación Nacional y la Convención*”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”³²

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del capítulo que se impugna, no se hace referencia directa que al llevar a cabo la construcción legislativa de la norma, se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan en México, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una disposición legislativa que tiene un impacto específico en el derecho a la educación de este sector de la población.

³² Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

El capítulo cuestionado, al describir el actuar de las autoridades educativas en relación con la educación inclusiva orientada a eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación de las personas con discapacidad, señala las medidas que se llevarán a cabo para garantizar ese derecho, de manera que incluye situaciones de hecho en las cuales se ven involucradas las personas con discapacidad, por lo cual necesariamente debía de recabarse el punto de vista de ellas; en consecuencia, la omisión por parte del Poder Legislativo de llevar a cabo dicha consulta, trae consigo la inconventionalidad e inconstitucionalidad del apartado de referencia.

Ese Alto Tribunal resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen.³³

En este punto, se considera altamente relevante enfatizar que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles, supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé plena participación en su elaboración.

En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito procedimental, significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un

³³ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del capítulo reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste.

En esta tesitura, el Congreso de la Unión al legislar respecto a la “educación inclusiva” reguló cuestiones que les afectan de manera directa. No obstante, resultaba imperativo llevar a cabo una consulta, en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

Por tanto, al no haberse observado la regla de tipo convencional a que se sujetó el Estado Mexicano para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la expedición de una ley que regula cuestiones que les atañen deben invalidarse, las normas que se impugnaron expresamente, esto es, el Capítulo VIII del Título Tercero de la Ley General de Educación, pues resulta incompatible con el marco de protección de derechos humanos de las personas con discapacidad que rige el Estado mexicano.

SEGUNDO. El artículo 109 de la Ley General de Educación reproduce en su totalidad el contenido del artículo décimo séptimo transitorio, del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones en materia educativa, sin desarrollar el contenido de referido mandato constitucional.

Es decir, el Congreso Federal tenía la obligación de regular el funcionamiento y la forma de integración de los Comités de Planeación y Evaluación, y al no hacerlo y limitarse a transcribir el texto constitucional se traduce en una omisión legislativa parcial que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y reserva de ley.

En el presente concepto de invalidez, se desarrollan los argumentos por los que se sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley General de Educación, en su artículo 109, incurrió en omisiones legislativas

parciales en competencias de ejercicio obligatorio, que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y reserva de ley.

Para ello, primeramente, conviene tener presente que el quince de mayo del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

Referida reforma constitucional tuvo entre sus objetivos reafirmar la **rectoría del Estado en la educación**, lo que abarca todos los aspectos para garantizar de manera plena este derecho sin que se privilegie ningún interés de sectores por encima de los principios constitucionales, así como el **priorizar el interés de niñas, niños, adolescentes y jóvenes** en el acceso, permanencia y participación en el Sistema Educativo Nacional, el **respeto de los derechos de las maestras y los maestros**, así como mejorar las condiciones bajo las cuales prestan sus servicios educativos, y reconocer a la educación como un pilar fundamental para abatir la desigualdad y proporcionar, a través de la pedagogía, las herramientas necesarias para erradicar los desequilibrios que causan la marginación, lo cual debe ser una tarea prioritaria del Estado³⁴.

Aunado a lo anterior, el Poder Reformador consideró trascendental establecer la facultad al Congreso de la Unión, el definir en la ley secundaria, dentro de los consejos técnicos escolares, la integración de un Comité de Planeación y Evaluación, los cuales formular un programa de mejora continua.³⁵

³⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales, de educación y de estudios legislativos. Segunda respecto de la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/05/asun_3875541_20190509_1557427970.pdf

³⁵ “**Décimo Séptimo**. La ley secundaria definirá que, dentro de los consejos técnicos escolares, se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades

Como se desprende de lo anterior, el Poder reformador estableció un imperativo constitucional para que el Congreso de la Unión incorporara en la ley la regulación de las facultades y la forma de integración de los Comités de Planeación y Evaluación, con la finalidad de dar certeza en cuanto a la actuación y organización de citados Comités.

Lo anterior resulta relevante pues, dichos Comités se encargaran de formular un programa de mejora continua que contemple la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales.

De ahí la necesidad de que la ley secundaria definiera tanto la forma de integración como las funciones a desempeñar para la elaboración del programa de mejora continua.

No obstante, del análisis integral de la Ley de la General de Educación y en específico del artículo 109 de la misma, este Organismo Autónomo advierte que el Congreso de la Unión expidió dicho cuerpo normativo sin regular el funcionamiento y la forma de integración de los Comités de Planeación y Evaluación, por tanto incumplió con el mandato constitucional, a pesar de que el texto de la Norma Fundamental es categórico en establecer la necesidad de definir la integración de los citados Comités.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el Congreso de la Unión tenía el mandato constitucional de regular el funcionamiento y la integración de los Comités de Planeación y Evaluación, de manera que tanto las autoridades como los gobernados, tuvieran la certeza del actuar y formación de los mencionados Comités.

educativas y los contextos socioculturales. Dichos programas tendrán un carácter multianual, definirán objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido Comité.”

No obstante, el legislador federal se limitó únicamente a transcribir la disposición transitoria del decreto por el cual se publicó la reforma constitucional en materia educativa y a delegar la regulación de dichos Comités, así como sus facultades en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, en los lineamientos que al efecto emita la Secretaría.

Se reitera, si la intención del Poder Reformador de la Constitución hubiera sido regular por sí mismo la forma de integración y las facultades de los Comités de Planeación y Evaluación que integrarán los consejos técnicos escolares, habría sido innecesario ordenar al legislador federal que en la ley reglamentaria de la materia, definiera la regulación correspondiente a dichos Comités.

Así, las omisiones legislativas en que incurrió el legislador federal implican un incumplimiento por parte del Congreso de la Unión de un mandato constitucional, lo cual tiene como consecuencia, la transgresión al principio de legalidad, aunado a que se genera un espectro de incertidumbre jurídica, pues delega la facultad de definir la integración y actuar de los Comités de Planeación y Evaluación en disposiciones *infra legales*.

El desarrollo legislativo no cumplió con las exigencias constitucionales, por lo que la actuación de los Comités de Planeación y Evaluación, en los consejos técnicos escolares, no se encuentra acotada en términos de los dispuesto por la Norma Fundamental, de manera que los gobernados desconocen cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realicen sus elementos, ni permite que el actuar de las autoridades se encuentre limitada, consecuentemente lo anterior podría transgredir los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principios de legalidad y reserva de ley.

Para sustentar la inconstitucionalidad planteada, en principio, debe precisarse que nuestra Norma Suprema reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas

fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación o incumplir con sus obligaciones constitucionales, redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, y es igualmente inadmisibles que las autoridades sean omisas en cumplir con sus obligaciones constitucionales, pues, ello implica una actuación fuera del marco que establece la Norma Suprema.

Lo anterior, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad puede hacer lo que la ley le autoriza y además debe acatar lo que la norma expresamente le mandata; por tanto, la actuación de las autoridades debe estar consignadas en el texto de la norma y las mismas se encuentran obligadas a cumplirlo, de otro modo, se conducirían de forma arbitraria, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas en cumplimiento de las obligaciones constitucionales, las cuales, deben ser claras y precisas de manera que no den pauta a arbitrariedad estatal y, además, que permitan a los destinatarios de la norma tener plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

Desde esta perspectiva el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se pueden plantear en los siguientes términos:

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

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

El principio de reserva de ley constituye un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo –ya sea por sí mismo mediante su facultad reglamentaria o mediante órganos u organismos que dependen de él–, que prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden, materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas por el Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén

precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.³⁶

B. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ese Alto Tribunal ha indicado en lo referente a las omisiones legislativas en que incurren los órganos legislativos cuando expiden leyes de manera precaria en una determinada materia.

Es importante precisar que en el orden constitucional mexicano —de acuerdo con la interpretación del Máximo Tribunal del país— las competencias que atañen a los poderes públicos se expresan de varias maneras:

- Aquéllas que dictan prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- Por otro lado, existen aquéllas que son de ejercicio potestativo, en las cuales el órgano estatal puede decidir si ejerce o no la atribución conferida.
- Finalmente, también se identifican las **competencias de ejercicio obligatorio**, en las cuales el órgano se encuentra **obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución**.³⁷

³⁶ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: “**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**” y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**”

³⁷ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nacional, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

De esta clasificación general que comprende los tipos de atribuciones que determinan el actuar de las autoridades del Estado, en atención a la naturaleza y funciones que desarrollan y de acuerdo con el reparto competencial que se establezca, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la clasificación de las facultades conferidas a los órganos legislativos de la siguiente forma:

- Las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.
- Por otro lado, las **facultades de ejercicio obligatorio** con aquellas a las que el orden jurídico adiciona un **mandato de ejercicio expreso**, es decir, una **obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.**³⁸

La diferenciación entre ambos tipos de facultades trae distintas implicaciones al órgano legislativo: por un lado, el orden constitucional le faculta para crear,

³⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1528, de rubro: "**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**".

modificar o suprimir normas de carácter general, que quedará a su arbitrio o decisión de hacer uso o no de esa atribución, sin que ello le implique una obligación.

Por otro lado, se encuentran aquellas facultades determinadas por el orden jurídico que conforma un mandato de **ejercicio expreso** que se traduce en una obligación de realizarla.

Ese Máximo Tribunal del país, ha sostenido que existen dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos:

1. Omisión absoluta: Se actualiza cuando el órgano legislativo del Estado, no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial.
 - Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: Sucede cuando el órgano legislativo tiene una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.
 - Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: Comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
2. Omisión relativa: Ocurre cuando el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.³⁹
 - **Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: Acaecen cuando el órgano legislativo la emita teniendo la**

³⁹ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nacional, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.⁴⁰

Una vez expuesta la tipología de las omisiones en que puede incurrir un órgano creador de normas, es dable mencionar que esa Suprema Corte ha determinado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, principalmente **cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio**, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Lo anterior, para garantizar el **cumplimiento completo y eficaz de todo mandamiento constitucional**, pues cuando el poder legislativo incumple una de las obligaciones que expresamente le fue conferido por la Constitución Federal, su actuación se vuelve objeto de control constitucional.

En el caso concreto, esta Comisión Nacional advierte que el Congreso de la Unión, al momento de regular los Comités de Planeación y Evaluación, en el artículo 109 de la Ley General de Educación, en ejercicio de su actividad, incurrió en una omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio, toda vez que dicho órgano legislativo debió observar el mandato constitucional relativo a definir la integración de los citados Comités, el cual, si bien fue emitido, fue expedido de una manera incompleta y deficiente.

A continuación, se expondrán las razones por las cuales este Organismo Constitucional Autónomo considera que el Legislador Federal incurrió en una omisión legislativa parcial, ya que no cumplió a cabalidad el mandato

⁴⁰ Controversia constitucional 14/2005, *Óp. Cit.*

constitucional contenido en el décimo séptimo artículo transitorio del Decreto por el cual se instaura el nuevo Sistema Nacional Educativo.

Como se precisó en líneas previas, el legislador federal por cuanto hace a los Comités de Planeación y Evaluación limitó su actuar legislativo a transcribir en gran parte el texto constitucional transitorio enunciado, pues ambos textos son prácticamente idénticos, tal como se puede advertir en el siguiente cuadro comparativo:

Disposición transitoria de la Reforma Constitucionalidad en materia educativa, del 15 de mayo de 2019.	Ley General de Educación
<p>Décimo Séptimo. La ley secundaria definirá que, dentro de los consejos técnicos escolares, se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales. Dichos programas tendrán un carácter multianual, definirán objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido Comité.</p>	<p>Artículo 109. Cada Consejo Técnico Escolar contará con un Comité de Planeación y Evaluación, el cual tendrá a su cargo formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales. Dicho programa tendrá un carácter plurianual, definirá objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido Comité.</p> <p>Las facultades de este Comité en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, se referirán a los aportes que haga sobre mejora escolar y serán puestos a consideración del Comité Escolar de Administración</p>

Participativa para el cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría, en los lineamientos que emita para la integración de los Consejos Técnicos Escolares, determinará lo relativo a la operación y funcionamiento del Comité al que se refiere el presente artículo.

De lo anterior, se observa que el legislador federal fue omiso en regular la integración de los Consejos Técnicos Escolares, así como sus facultades en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, y contrario al mandato constitucional que ordene regular dichas cuestiones en la ley reglamentaria en cuestión, delegó dicha facultad a una autoridad administrativa, como lo es la Secretaría, para que, a su arbitrio regule dichas cuestiones en los lineamientos que emita.

En efecto de un ejercicio de contraste el numeral 109 de la ley con la disposición transitoria, se colige que el legislador ordinario incumplió con el mandato constitucional y delegó a la autoridad administrativa federal competente, la regulación de los mencionados Comités, como el definir el resto de sus funciones, es decir, deja a discrecionalidad el funcionamiento e integración de estos Comités, aunque la Norma Fundamental prevé que los referidos aspectos deben de estar definidos en la ley.

Si bien es cierto, define una de las facultades de los Comités, que es la enunciada en el texto constitucional, también es que no prevé características generales para delimitar el alcance del resto de sus funciones, como tampoco los criterios para conformarlos, pues estos quedan a discrecionalidad de la autoridad señalada en el propio precepto, lo que impide que una disposición constitucional sea regulada y desarrollada de manera eficaz y con plena observancia de la Norma Suprema, con lo cual, termina por provocar su transgresión.

Es decir, la norma combatida remite a disposiciones *infra legales* la regulación de la conformación y el resto de las funciones de los Comités de Planeación y Evaluación, cuando la Constitución refiere de manera expresa que la ley secundaria deberá definir la integración de los mencionados organismos colegiados, es decir, deben existir y regularse en atención al principio de legalidad y no quedar comprendidos en un lineamiento, lo que evidentemente vulnera el principio de legalidad y el derecho humano a la seguridad jurídica.

Como se desprende de las anteriores consideraciones resulta inconcuso que el legislador federal incurrió en una omisión legislativa parcial, ya que, siendo competente, emitió **una disposición normativa teniendo la obligación o mandato para hacerlo, lo realizó de manera incompleta o deficiente.** ⁴¹

Por ello, el Congreso de la Unión, al legislar de manera deficiente lo relativo a los Comités de Planeación y Evaluación, respecto a la integración y funciones establecidas en el artículo décimo séptimo transitorio, del decreto de reformas a la Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, incumplió con su obligación constitucional de ajustar su actuación conforme a lo dispuesto en la Norma Fundamental, por lo que trastoca los derechos humanos de las personas.

Por lo anterior, la actuación de dicha autoridad se constituye como una omisión legislativa parcial del legislador federal ordinario que deviene en la inconstitucionalidad del ordenamiento referido por vulnerar el principio de legalidad y el derecho fundamental de seguridad jurídica.

TERCERO. El artículo 106, último párrafo, en la porción normativa “a partir del 4o. grado de primaria” de la Ley General de Educación, constituye una disposición normativa discriminatoria en razón del nivel de escolaridad, la cual obstaculiza el ejercicio del derecho fundamental de las niñas y niños

⁴¹Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, DEL Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”.

a participar o ser escuchados, reconocidos en la Constitución Federal y de la Convención sobre los Derechos de los Niños.

El presente concepto de invalidez se demostrará la incompatibilidad del artículo 106, último párrafo, en la porción normativa “*a partir del 4o. grado de primaria*” de la Ley General de Educación, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país, toda vez que se trata de una disposición discriminatoria por en razón del nivel de escolaridad, cuyo efecto es obstaculizar el ejercicio pleno del derecho humano de las niñas y los niños a participar o ser escuchados, reconocido tanto a nivel constitucional como convencional.

Ahora bien, de forma preliminar se destaca que la norma cuya invalidez se reclama se encuentra inserta en el Capítulo I “*De las condiciones de los planteles educativos para garantizar su idoneidad y la seguridad de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes*” del Título Quinto de la referida Ley General, en el cual se regula lo tocante a los planteles educativos que constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje, donde se presta el servicio público de educación por parte del Estado o por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, y que funcionarán como un centro de aprendizaje comunitario, donde además de educar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, se integrará a las familias y a la comunidad para colaborar en grupos de reflexión, de estudio y de información sobre su entorno.⁴²

Dada su importancia la Ley General de Educación dispone que para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación, las autoridades educativas federal, de los Estados y de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, así como los Comités Escolares de Administración Participativa deben considerar las condiciones de su entorno y la participación de la comunidad escolar para que cumplan con los fines y criterios establecidos en el artículo 3º constitucional.⁴³

⁴² Artículo 98 de la Ley General de Educación.

⁴³ Artículo 100 de la Ley General de Educación.

Así, encontramos que como parte del Sistema Educativo Nacional⁴⁴ se encuentran los Comités Escolares de Administración Participativa mismos que se están previstos en el diverso 106 de la mencionada Ley General, el cual en su literalidad dispone:

*“**Artículo 106.** Con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios, la Secretaría, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emitirá los lineamientos de operación de los **Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los planteles de educación básica y, en su caso, de media superior**, en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.*

*El **Comité Escolar de Administración Participativa** o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este Capítulo.*

*Sus **integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria**, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la Secretaría.” [Énfasis añadido].*

De la lectura integral del precepto citado es posible advertir que la elección de las personas integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa corre a cargo de los siguientes grupos:

- Docentes.
- Directivos.
- Madres y padres de familia o tutores.
- Estudiantes **a partir del 4o. grado de primaria.**

⁴⁴ Artículo 34, fracción XII de la Ley General de Educación.

Como se aprecia, la norma permite la participación de los estudiantes en la elección de los integrantes de los referidos Comités, lo cual, resulta positivo, pues, permite tomar en cuenta la opinión de los educandos y en su caso les posibilita decidir sobre las personas que a su consideración podrían desempeñarse de mejor manera en los Comités Escolares.

Sin embargo, la disposición hace una distinción injustificada entre los estudiantes inscritos a partir del del 4o. grado de primaria y aquellos que se encuentran debajo de dicho grado escolar, vedando a estos últimos de la posibilidad de participar en las elecciones en cita.

Esta distinción injustificada y la exclusión de participación subsecuente contraria al derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, así como un obstáculo a la prerrogativa fundamental de todas las niñas, niños y adolescentes a participar y ser escuchado en los asuntos que los afectan.

Así, la porción normativa tildada de inconstitucional genera espectros discriminatorios que impide el pleno ejercicio del derecho a participar y a ser escuchados de las niñas y niños, lo cual es contrario a al parámetro de constitucionalidad.

Como se mencionó en el apartado anterior, el diverso 106, último párrafo de la Ley General de Educación, únicamente prevé la participación de los estudiantes que se encuentren a partir del cuarto grado de primaria, en la elección de las personas que integrarán los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes, en los planteles de educación básica y en su caso, en la media superior.

En ese sentido, se excluye a los estudiantes que se encuentran en grados de primaria inferiores, de participar en la selección de las personas que integrarán el Comité Escolar de Administración Participativa de su plantel respectivo.

En consecuencia, este Organismo Nacional considera que la norma impugnada constituye una medida que carece de una justificación y por tanto atentan contra

la dignidad humana y consecuentemente menoscaban el goce de los derechos de los estudiantes que se encuentran cursando referidos grados educativos.

Esta Comisión Nacional estima que la norma impugnada transgrede el derecho y principio enunciados, a continuación se procede a desarrollar el derecho a la igualdad concatenado con el de no discriminación.

A. Transgresión al derecho humano a la igualdad y no discriminación.

Resulta pertinente partir de la premisa de que a todos los seres humanos se les confiere un idéntico valor, debiendo reconocérseles un respeto a su dignidad en un marco de igualdad, es decir, no existe persona más o menos humana que otra; por lo cual, el artículo 1°⁴⁵ constitucional contempla el mandato hacia todas las autoridades para abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de dicho numeral, lo que implica la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

En este orden, si bien es cierto lo dispuesto por el artículo constitucional mencionado, enuncia un catálogo de categorías sospechosas, lo cierto es que este no se agota con el mismo, pues como se advierte del fraseo “**cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**” del artículo en comento, citado catálogo no es limitativo.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como

⁴⁵ “Artículo 1o. (...) (...)”

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

rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es de resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁴⁶

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁴⁷

Ahora bien, la transgresión al principio de no discriminación implica necesariamente, como lo ha puntualizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que una diferencia de trato carezca de una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.⁴⁸

Por su parte ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever

⁴⁶ *Cfr.* Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. *Harksen v. Lane*, párr. 49

⁴⁷ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario Hugo Alberto Macías Beraud.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C No. 279, párr. 200.

situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁴⁹

Así, en su desarrollo jurisprudencial, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁵⁰

Luego, por cuanto hace a la vertiente de igualdad ante la ley, esta se traduce en la obligación del Estado a establecer normas jurídicas que sean creadas de manera que garanticen uniformidad a todas las personas que se colocaron en las mismas circunstancias; mientras que la igualdad en la ley, implica indiscutiblemente la inexistencia de diferenciaciones sin justificación⁵¹ en el cuerpo de la norma jurídica; esta última vertiente va estrechamente vinculada con la prohibición constitucional y convencional de no discriminación.

En esta tesitura vale la pena destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a este derecho humano, en la Opinión Consultiva 18/03, en donde sostuvo que la igualdad es un principio que no admite

⁴⁹ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

⁵⁰ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

⁵¹ Jurisprudencia 1a./J.125/2017, Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2017, p. 121, de rubro **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actuar del Estado, y de cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición⁵², motivos que resultan injustificados.

Bajo esa línea de razonamiento, citada la Corte Interamericana también ha referido que:

*“... la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. **La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens.** Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.”⁵³*

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁵⁴

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 101.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párr. 91.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, *Óp. Cit.*, párr. 94.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por los términos de distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.⁵⁵

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Asimismo, como esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- a. Igualdad ante la Ley:** Obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- b. Igualdad en la Ley:** Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 84.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁵⁶

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.⁵⁷

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o, de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Como se ha mencionado en líneas precedentes, la porción normativa contenida en el último párrafo del artículo 106, de la Ley General de Educación, contiene una categoría sospechosa con base en **nivel educativo** criterio que se ubica dentro de las prohibidas en el artículo 1º de la Constitución Federal, puesto que dicha circunstancia excluye de forma injustificada a los estudiantes se encuentren en un grado inferior al 4º de primaria, a participar en la elección de las personas integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa.

Al respecto, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, estableció las directrices de escrutinio que permitirá

⁵⁶ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

⁵⁷ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”**

verificar si las medidas legislativas tienen un contenido prohibido de discriminación, bajo los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.⁵⁸

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para restringir la posibilidad de participación a las personas que se ubiquen en cuarto grado de primaria en adelante, para la elección de las personas integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa.

En relación con el segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Resulta claro que, si la conclusión del punto precedente es que la porción normativa impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentre conectada con el logro de un objetivo constitucional alguno, sino todo lo contrario, dado que es incompatible con el

⁵⁸ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: “**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**”

marco constitucional y convencional de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo que hace al tercer punto, el cual indica que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, pues se erige como un obstáculo para el derecho fundamental a participar, a ser escuchado o tomado en cuenta, de las niñas y niños que se encuentren cursando la educación preescolar y los tres primeros grados de primaria.

Ahora bien, la imposibilidad de que las y los educandos inscritos en grados inferiores al cuarto de primaria puedan participar en la elección de los miembros del Comité Escolar de Administración Participativa, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente que justifique ese impedimento.

El artículo 106, último párrafo, en la porción normativa “*a partir del 4o. grado de primaria*” de la Ley General de Educación, no es acorde con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país, toda vez que se trata de una disposición discriminatoria en razón de la edad y nivel escolar establece, cuyo efecto es obstaculizar el ejercicio pleno del derecho humano de las niñas y los niños a participar o ser escuchados reconocido tanto a nivel constitucional como convencional.

Pues el derecho a la no discriminación es un derecho inherente que garantizan todos los instrumentos de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño, ello de conformidad con su diverso 2⁵⁹, pues todo niño tiene

⁵⁹ “**Artículo 2**

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán **su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la** raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de

derecho a no ser discriminado en el ejercicio de sus derechos, incluido el de participación, ser tomado en cuenta o escuchado, así el Estado se encuentra obligado a adoptar las medidas adecuadas para garantizar a todos los niños el derecho a expresar libremente sus opiniones y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición⁶⁰.

B. Transgresión al derecho humano a la participación de las niñas, niños y adolescentes.

Adicionalmente, se estima que la medida legislativa puede impactar especialmente en el ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, pues la mayoría de los estudiantes de un grado menor al 4to. De primaria lo constituyen en su mayoría niñas y niños.

Debe recordarse que las personas menores de edad tienen derecho al acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales⁶¹, así como a no ser sujetos de discriminación alguna ni de limitación o restricción de sus derechos, en razón a su edad⁶².

otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento **o cualquier otra condición del niño**, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.” De la Convención de Derechos del Niño.

⁶⁰ *Cfr. CRC/C/GC/7, Óp. Cit.*, párr. 75.

⁶¹ **“Artículo 36.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.” De la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

⁶² **“Artículo 39. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sujetos de discriminación alguna ni de limitación o restricción de sus derechos, en razón** de su origen étnico, nacional o social, idioma o lengua, **edad**, género, preferencia sexual, estado civil, religión, opinión, condición económica, circunstancias de nacimiento, discapacidad o estado de salud o

Bajo esa tesitura, el reconocimiento de los derechos y principios de la niñez y adolescencia que hace el Estado mexicano en la Norma Suprema, se encuentran contemplados en su artículo 4^o, párrafo noveno, que a la letra establece:

“Artículo 4o. (...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ...”

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior del menor es un concepto triple⁶³, es decir, se trata de:

- I. Un derecho sustantivo;
- II. Un principio jurídico interpretativo fundamental; y
- III. Una norma de procedimiento.

Ello quiere decir que dicho interés prescribe que se observe **"en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño"**, lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo **cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.**⁶⁴

Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas, como es en el presente caso en la esfera educativa, deben evaluarse en función de ese interés y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de

cualquier otra condición atribuible a ellos mismos o a su madre, padre, tutor o persona que los tenga bajo guarda y custodia, o a otros miembros de su familia.

(...)” De la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

⁶³ Véase Tesis 2a./J. 113/2019, Segunda Sala, Décima Época, Jurisprudencia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, p. 2328, del rubro: **“DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.”**

⁶⁴ Ídem.

aplicación, ya que la consideración del interés superior como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.⁶⁵

Bajo esa misma línea, y en concordancia con lo establecido por ese Alto Tribunal, el derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes se encuentra reconocido implícitamente en el citado artículo 4o. constitucional⁶⁶, y comprende entre otros elementos, los siguientes:

- I. Que niños sean escuchados; y
- II. Que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez.

Es por ello que, a juicio de este Organismo Nacional, el contenido de la disposición impugnada que no permite a los educandos de grados inferiores al cuarto de primaria participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa, lo que evidentemente constituye una transgresión a su derecho fundamental de participación, pues como lo ha referido esa Suprema Corte, tal derecho no se circunscribe a los procesos jurisdiccionales sino que, a la luz del interés superior del menor, debe garantizarle en todas aquellas medidas que tengan efectos indiscutibles en ellos, como puede ser su entorno escolar.

Ahora bien, como ya se refirió, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de establecer los parámetros sobre los cuales las autoridades, en todos los órdenes

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Véase Tesis 1a./J. 11/2017, Primera Sala, Décima Época, Jurisprudencia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 345, del rubro: **“DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.”**

de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus normas, así como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.⁶⁷

Fue así que en uso de la facultad constitucional aludida, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece en su artículo 1, fracción II,⁶⁸ que el objeto de ese ordenamiento será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Asimismo, la referida Ley General en materia de derechos de la niñez y adolescencia establece que, para garantizar la protección de sus derechos, la autoridades realizarán las acciones y tomarán las medidas necesarias —de conformidad con los principios que la propia ley prevé— para **promover la participación, así como tomar en cuenta la opinión** y considerar los aspectos éticos, afectivos, educativos y de salud **de niñas, niños y adolescentes en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez**⁶⁹.

⁶⁷ “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

(...)”

⁶⁸ “**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

(...)

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

(...)”

⁶⁹ “**Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley. Para tal efecto, deberán:

Además, la Ley General en comento, prevé como uno de los derechos de las niñas, niños y, de las y los adolescentes, en su artículo 13, fracción XV, lo siguiente:

*“Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:
(...)
XV. Derecho de participación;
(...)”*

Derecho que implica que las niñas, los niños y, las y los adolescentes sean escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez;⁷⁰ asimismo, representa la obligación de las autoridades mexicanas de disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de la niñez y adolescencia en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen.⁷¹

Tales disposiciones hacen patente la vulneración al derecho de participación de la infancia y consecuente se actualiza la inconstitucionalidad del contenido de la norma impugnada, al restringir la posibilidad de participar a las y los alumnos de grados inferiores al cuarto de primaria en la elección de quienes integrarán los Comités Escolares de Administración Participativa que, dicho sea de paso, tienen una incidencia directa en el rumbo que ha de tomar la institución educativa que representen lo cual implica una afectación en el entorno escolar de las niñas, niños y adolescentes.

(...)

II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y
(...)”

⁷⁰ Cfr. **Artículo 71** de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁷¹ Cfr. **Artículo 72** de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Adicionalmente, el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño reconoce el derecho humano de todos los niños a participar, mismo que a la letra prevé:

“Artículo 12.

1. Los **Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.**

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.”

En ese sentido, se desprende que la Convención reconoce la titularidad del derecho a participar y ser tomado en cuenta o escuchado a todas y todos los niños, por lo precisa que su ejercicio no debe acotarse a un rango de edad de las niñas, los niños, las y los adolescentes; en ese sentido vale la pena retomar lo sostenido por Comité de Derechos del Niño, en la Observación general No. 12⁷², respecto al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

“1. Análisis literal del artículo 12

a) Párrafo 1 del artículo 12

i) "Garantizarán"

19. El párrafo 1 del artículo 12 dispone que los Estados partes "garantizarán" el derecho del niño de expresar su opinión libremente. "Garantizarán" es un término jurídico de especial firmeza, que no deja margen a la discreción de los Estados partes. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación estricta de adoptar las medidas que convengan a fin de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños. Esa obligación se compone de dos elementos destinados a asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño sobre todos los asuntos que lo afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones.

ii) "Que esté en condiciones de formarse un juicio propio"

20. Los Estados partes deben garantizar el derecho a ser escuchado a todo niño "que esté en condiciones de formarse un juicio propio". Estos términos no deben verse como una limitación, sino como una obligación para los Estados partes de evaluar la

⁷² CRC/C/GC/12, Observación General No. 12 “El derecho del niño a ser escuchado”, Comité de los Derechos del Niño, 20 de julio de 2009.

capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible. Eso significa que los Estados partes no pueden partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones.

Al contrario, los Estados partes deben dar por supuesto que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad.

21. El Comité hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan.

(...)⁷³

De lo anterior, se colige que el Estado no puede partir de la hipótesis de que las niñas, los niños y, las y los adolescentes de determinado grado escolar son incapaces de expresar sus propias opiniones y, por lo tanto, tiene la obligación de tomar las medidas necesarias y adecuadas para evaluar la capacidad la niñez y la adolescencia como titulares de derechos humanos.

En consecuencia, el Estado debe tomar las medidas adecuadas para garantizar, el concepto de niña y niño como portadores de derechos, con libertad para expresar opiniones, así como garantizar el derecho a que se le consulten cuestiones que le afectan, desde las primeras etapas de la infancia, de forma que se ajuste a la capacidad de las niñas y niños, a su interés superior⁷⁴.

Asimismo, respecto del derecho que nos ocupa también la Corte Interamericana de los Derechos Humanos también se ha pronunciado y ha precisado que: “*hay gran variedad en el grado de desarrollo físico e intelectual, en la experiencia y en la información que poseen quienes se hallan comprendidos en aquel concepto. La capacidad de decisión de un niño de 3 años no es igual a la de un adolescente de 16 años. Por ello debe matizarse razonablemente el alcance de la participación del niño en los procedimientos, con el fin de lograr la protección efectiva de su interés superior, objetivo último de la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en este dominio.*”⁷⁵

⁷³ CRC/C/GC/12, *Óp. Cit.*, párrs. 19 al 21.

⁷⁴ *Cfr.* CRC/C/GC/7, *Óp. Cit.*, párr. 14, incisos a) y b).

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, párr. 101.

Por lo anterior, ese Tribunal regional ha indicado que el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo, sea en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos. En esta ponderación se procurará el mayor acceso del menor, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso.⁷⁶

Es por ello, que dicha Corte ha sido enfática en que:

“...el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño no sólo establece el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, sino el artículo abarca también el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez del niño. No basta con escuchar al niño, las opiniones del niño tienen que tomarse en consideración seriamente a partir de que el niño sea capaz de formarse un juicio propio, lo que requiere que las opiniones del niño sean evaluadas mediante un examen caso por caso. Si el niño está en condiciones de formarse un juicio propio de manera razonable e independiente, el encargado de adoptar decisiones debe tener en cuenta las opiniones del niño como factor destacado en la resolución de la cuestión.”⁷⁷

Contrario al marco constitucional y convencional que reconoce el derecho a participar de la niñez y la adolescencia, el legislador federal únicamente reconoce la participación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en cuarto grado de la educación primaria, en la elección de las personas que integrarán los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes, excluyendo a las niñas y niños que se encuentren en la educación preescolar y en los tres primeros grados de la primaria.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el propio diverso 106 de la Ley General de Educación, en su párrafo primero prevé que los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes estarán en los planteles de la

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 24 de febrero de 2012, párr.200.

educación básica, misma que se encuentra integrada por la inicial, preescolar, primaria y secundaria⁷⁸ en términos de la Norma Fundamental.

Referido Comité Escolar, como lo puntualiza el artículo 106 de la Ley General controvertida, percibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo, es decir, las funciones de los Comités Escolares inciden en el equipamiento de los planteles educativos.

En ese sentido, la participación de las niñas, los niños y, de las y los adolescentes en la integración de los citados Comités Escolares, resulta trascendental, pues son los educandos quienes se benefician del equipamiento, como del mantenimiento de los planteles en donde recibirán su formación educativa.

Por lo antes expuesto, la porción normativa “*a partir del 4o grado de primaria*” del último párrafo del artículo 106 de la Ley General de Educación, constituye una disposición discriminatoria en razón de edad, que obstaculiza el ejercicio del derecho fundamental de las niñas y niños a participar o ser escuchados, reconocidos en el marco constitucional y convencional, en consecuencia, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de la norma controvertida.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley General de Educación, expedida mediante

⁷⁸ “**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.”

Decreto sin número de fecha 30 de septiembre de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran derechos humanos.

Esta acción se identifica con los objetivos “4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

Asimismo, se armoniza con las metas “4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”, “4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”, “10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” y “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, y la consulta previa, estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, cobran trascendencia, ya que al reconocerse éste, se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas tanto indígenas como de aquellas con discapacidad.

De igual forma, el derecho humano a la seguridad jurídica, a la igualdad, a participar o ser escuchado, al principio de legalidad y la prohibición de discriminación, cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza la plena certeza en la ley de todas las personas, como también la prerrogativa fundamental de educación.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las comunidades indígenas, las personas con discapacidad sean consultadas sobre las medidas legislativas susceptibles de afectarles, así como el garantizar la participación de las niñas, niños y adolescentes en todos los asuntos que lo afectan, el incluir como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, la educación a la cual se dará cumplimiento mediante el debido respeto de los parámetros nacionales e internacionales en la materia.

De este modo, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de las personas indígenas, de las niñas y niños, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición impugnada en el apartado III del presente escrito.

No obstante, lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y asimismo, supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.⁷⁹

A N E X O S

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

⁷⁹ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁸⁰ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁸¹ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación, del 30 de septiembre de 2019 que contiene el Decreto sin número por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (Anexo dos).

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

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

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

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

⁸⁰ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

⁸¹ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

Ciudad de México, a 30 de octubre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS