

ACUS

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020 AGO 3 AM 10 04

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 25 de mayo de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a 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.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	7
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	7
VI. Competencia.....	8
VII. Oportunidad en la promoción.....	8
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	10
IX. Introducción.....	11
X. Conceptos de invalidez.....	12
PRIMERO.....	12
A. Implicaciones del "Pin parental" en los derechos humanos de la infancia y adolescencia; parámetro constitucional y convencional aplicable.....	13
Derecho a la educación.....	16
Derecho a la salud sexual y desarrollo integral.....	22
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	35
SEGUNDO.....	40
A. Derecho a la consulta indígena.....	42
B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.....	60
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	74
ANEXOS.....	74

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Aguascalientes.

B. Gobernador del Estado de Aguascalientes.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

El artículo 4º, quinto párrafo en su última parte, así como las secciones Tercera "De la Educación Indígena" y Quinta "De la educación inclusiva" contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 25 de mayo de 2020, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 4º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación de excelencia que garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos, en condiciones de equidad, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, lengua, ideología, embarazo, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición personal, social o económica, por lo tanto, todos los habitantes del Estado de Aguascalientes tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana.

La educación es medio fundamental para adquirir, actualizar, completar, ampliar, transmitir y acrecentar la cultura y conocimientos, así como formar y desarrollar íntegramente a las niñas, niños y jóvenes en sus responsabilidades y derechos sociales, cívicos, económicos, culturales y de respeto al medio ambiente; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo humano, su bienestar y a la transformación y mejoramiento de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social

basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

En el Sistema Educativo Estatal deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, madres, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines de la educación y contribuir al desarrollo económico, social y cultural

Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones.

TITULO CUARTO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL

(..)

Capítulo III

De la Educación en el Estado de Aguascalientes

(..)

Sección Tercera

De la Educación Indígena

Artículo 55. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas.

(..)

Sección Quinta De la educación inclusiva

Artículo 58. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

Tiene como principios la equidad social y el respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, que se entiende como las estrategias que permitan a personas con necesidades educativas especiales incorporarse a la educación en condiciones adecuadas a sus requerimientos y a su desarrollo integral. Asimismo, tiene como objetivo propiciar el logro de los propósitos de la Educación Básica y Media Superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad intelectual, física o ambas, ya sea temporal o definitiva, o en situación de riesgo. Los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes también recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

Artículo 59. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto buscarán:

I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, sexo, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, así como por sus características, preferencias, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y

VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Artículo 60. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

La Autoridad Educativa Estatal, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la Autoridad Educativa Federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y producción, y

VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

Artículo 61. Para garantizar la educación inclusiva, la Autoridad Educativa Estatal, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y

V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades. Por lo que para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la Autoridad Educativa Estatal, con base a la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación, en la educación básica, media superior y superior. Sujetándose a los lineamientos del sistema educativo nacional.

Artículo 62. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

Con la finalidad de atender las disposiciones y llevar a cabo las acciones y medidas señaladas en el presente Sección el Gobierno del Estado asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo

eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales. Para ello construirá, adaptará y mantendrá los edificios indispensables para este fin, buscará la creación de centros de atención múltiples para personas con discapacidad, en los municipios del interior, sin menoscabo de la participación privada. En caso de requerirlo las personas con necesidades educativas especiales podrán contar con beca de estudios.

Artículo 63. Los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio. Los integrantes de este equipo deberán ejercer funciones acordes con su formación, estarán encargados del apoyo a las personas con necesidades educativas especiales, mediante el proceso de detección, determinación, atención, evaluación y seguimiento. La función académica será exclusiva de profesores egresados de las instituciones formadoras de docentes.

(...)

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º, 3º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 19 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 1, 2, 13 y 16 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.
- 3, 4, 14, 17, 24, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derechos de la niñez y adolescencia a la educación, a la salud sexual, al desarrollo integral y al libre desarrollo de la personalidad.
- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
- Principio de interés superior de la niñez.

VI. Competencia.

Esa 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos indicados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60^o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 25 de mayo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del martes 26 del mismo mes y año al miércoles 24 de junio de presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los

determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo

días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20A1.%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, y para promover, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el miércoles 24 de junio de 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AI.%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "Artículo 105. 1ª 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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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 facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁹, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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; (...)."

⁹ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

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 que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 4º, párrafo quinto en su última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, permite que los padres de familia, de acuerdo a sus convicciones, otorguen su autorización respecto de la impartición de los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores, para niñas, niños y adolescentes.

Por lo anterior, al conceder mencionada potestad parental, la norma transgrede diversos derechos humanos de la infancia y adolescencia, sobre todo el de educación, bajo su característica integral, pues obstaculiza que se promueva una enseñanza sexual y reproductiva humana, misma que conforme al mandato del artículo 3º de la Constitución Federal es obligatoria. Asimismo, al someter a consideración la impartición de dicho contenido, impide la satisfacción de la prerrogativa fundamental de salud sexual.

Adicionalmente, la medida legislativa adoptada impide a las personas menores de edad que tengan a su alcance la información necesaria y plural en materia de

moralidad, sexualidad y valores, indispensables para tener un desarrollo integral, el cual permita su libre desarrollo de la personalidad.

Finalmente, la disposición de mérito contraviene el principio de interés superior de la niñez y adolescencia, pues no privilegia la mayor satisfacción de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

A consideración de esta Comisión Nacional la disposición normativa hidrocláida en combate contraviene el marco de regularidad constitucional y, a efecto de demostrarlo, el presente concepto de invalidez se desarrolla con la siguiente estructura:

En un primer apartado se exponen las implicaciones del llamado "Pin parental", las cuales se erigen como transgresiones a los derechos humanos de la infancia y adolescencia a la educación, salud sexual, desarrollo integral, así como el libre desarrollo de la personalidad y al principio de interés superior de la niñez y adolescencia.

Finalmente se plantean los argumentos tendentes a evidenciar la vulneración a dichos derechos humanos que genera la disposición de mérito, abordando su inconstitucionalidad de forma integral y concatenada, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

A. Implicaciones del "Pin parental" en los derechos humanos de la infancia y adolescencia; parámetro constitucional y convencional aplicable.

En el presente apartado se definirá y contextualizará la implementación del denominado "Pin parental" y sus implicaciones respecto de los derechos humanos a la educación, salud sexual, desarrollo integral y al libre desarrollo de la personalidad de las niñas, niños y adolescentes, así como al principio de interés superior de la infancia y adolescencia.

En primer término, esta Comisión Nacional considera necesario analizar la naturaleza jurídica del denominado "Pin parental".

De forma preliminar, resulta oportuno precisar a qué se refiere la denominación de este concepto.

Para ello, debemos partir de la voz “PIN”, la cual es un vocablo anglosajón relativo al acrónimo de “*personal identification number*”, es decir, una contraseña alfanumérica que se implementa en algunos aparatos o dispositivos electrónicos⁹.

Ahora bien, la expresión conjunta “Pin parental” se ha utilizado para denominar a la contraseña que ofrecen diversos dispositivos electrónicos –como lo son los televisores o computadoras– a las madres y padres de familia con el fin de bloquear determinados contenidos que consideren no son apropiados para sus hijas e hijos, al estimar que se trata de contenidos violentos o explícitamente sexuales.

Existen varios antecedentes sobre su inclusión en los ordenamientos jurídicos.

Un ejemplo de la incorporación de este concepto proviene de una iniciativa del partido español Vox, la cual hace referencia a la posibilidad de que las madres y padres de familia presenten un escrito dirigido al personal de los centros educativos, mediante el cual solicitan se les notifique sobre cualquier materia, charla, taller o actividad que aborde cuestiones sobre género, el feminismo o las diversidades sexo-genéricas, de tal forma que los progenitores puedan dar su consentimiento o no para que sus hijas e hijos asistan.

Asimismo, la referida medida se implementó el pasado 29 de agosto de 2019 en la Región española de Murcia, en la cual la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno murciano dictó dos instrucciones para el curso 2019-2020, en las cuales instruyó a los centros educativos infantil, primaria, secundaria y bachiller murcianos a que se diera conocimiento a las familias de las actividades complementarias de las programaciones docentes que forman parte de la propuesta curricular y son impartidas por personal ajeno al centro educativo, con objeto de que puedan manifestar su conformidad o disconformidad con la participación de sus hijas e hijos menores de edad.

⁹ Véase la definición de la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/pin> [consultado el 20/06/2020].

En ese tenor, esta Comisión Nacional advierte la *ratio* del denominado "Pin parental" descansa esencialmente en garantizar un ejercicio del derecho de las madres y padres de familia a escoger el tipo de educación que habrán de darse a sus hijas e hijos.

Al respecto, este Organismo Constitucional Autónomo no desconoce el derecho de las madres y padres de familia a elegir el tipo de educación que habrán de recibir sus descendientes, reconocido en el artículo 26.3¹⁰ de la Declaración Universal de Derechos Humanos; sin embargo, esa facultad de crianza y orientadora de las y los progenitores no es incompatible con el ejercicio y respeto pleno de las prerrogativas fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.

En otras palabras, el reconocimiento del derecho de las madres y padres de familia a instruir y formar a sus hijas e hijos no implica que en ese ejercicio adopte medidas que impliquen restricciones a la satisfacción plena de las prerrogativas fundamentales que tienen reconocidas en el marco de regularidad constitucional.

Por lo tanto, la implementación del "Pin parental", si bien es cierto, parte de un aparente ejercicio legítimo de la potestad de los progenitores de elegir el tipo de crianza que implementarán sobre sus hijas e hijos, también lo es que resulta una obstrucción para el ejercicio pleno de los derechos humanos a la educación, salud sexual, a un desarrollo integral, así como a un libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

En términos del texto de la norma impugnada, esta medida permite que las madres y padres de familia conozcan de forma previa el contenido curricular a impartir en las instituciones educativas, relativo a temas de moralidad, sexualidad y valores, con el objeto de que autoricen o no – en consonancia a sus convicciones personales – la instrucción de esos programas a sus hijas e hijos.

Es decir, dicho mecanismo privilegia las convicciones individuales de los progenitores por encima del interés superior de la niñez y adolescencia, pues no

¹⁰ "Artículo 26

(...)

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

prima la mayor satisfacción de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes frente al de aquéllos.

En ese orden de ideas, el “Pin parental” permite que las y los progenitores decidan libremente y con base en sus creencias, si desean que sus hijas e hijos reciban educación en materia de:

1. Moralidad.
2. Sexualidad
3. Valores.

En ese entendido, el mecanismo instituido permite discrecionalmente que las madres y padres de familia limiten el acceso a una educación integral para sus hijas e hijos, obstrucción que paralelamente se erige respecto del derecho a la salud sexual, a recibir información en esta materia, así como a un desarrollo integral, indispensables para su libre ejercicio de desarrollo de la personalidad y el interés superior de la niñez.

En esa tesitura, a continuación se desarrollaran los contenidos de los derechos humanos y del principio enunciados en el párrafo anterior, precisando el impacto en cada uno ellos a causa del “Pin parental”.

Derecho a la educación

Nuestro sistema constitucional mexicano consagra el derecho a la educación cuyas bases se encuentran establecidas en el artículo 3 de la Norma Suprema, así como en diversos instrumentos constitucionales los cuales esencialmente reconocen, entre otras cosas, la titularidad del derecho a la educación de toda persona; que el contenido de la educación básica debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarlos como miembros de una sociedad democrática; en que la enseñanza básica debe ser asquible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y el Estado debe garantizarla; y en que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.¹¹

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 78/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 185, de rubro: “DERECHO

Dicha prerrogativa ha sido entendida como un **derecho social y colectivo** que tiene todo ser humano a recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas; y se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad.¹²

Igualmente, se ha interpretado que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para **dotar de autonomía a las personas** y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática. Pero además, que la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues resulta condición *sine qua non* para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, culturales, sociales, económicos, ecológicos, etcétera) y, por ello, un aspecto indisoluble de un estado de bienestar.¹³

En el contexto internacional, se ha definido que la educación debe orientarse desde tres puntos de vista, esto es, el desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos.¹⁴

FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN. SU REFERENTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO."

¹² Tesis aislada de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, p. 425, de rubro: "**DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.**"

¹³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 80/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 187, de rubro: "**EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES.**"

¹⁴ Véase el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:¹⁵

- a) *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan;
- b) *Accesibilidad.* Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - *No discriminación.* La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos,
 - *Accesibilidad material.* La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna;
 - *Accesibilidad económica.* La educación ha de estar al alcance de todos.
- c) *Aceptabilidad.* La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- d) *Adaptabilidad.* La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

¹⁵ Véase la Observación general número 13, "El derecho a la educación" del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Precisado lo anterior, ahora se estima relevante referir a algunos de las bases mínimas establecidas en nuestro ordenamiento supremo, relativas al derecho a la educación.

Como se apuntaba anteriormente, el artículo 3º de la Constitución General de la República, fundamentalmente, contiene las bases mínimas que regulan el derecho humano referido en nuestro orden interno que, para efectos de la presente impugnación, se destaca lo siguiente:

- Además de reconocer ese derecho, establece que los tres órdenes de gobierno impartirán y garantizará la educación básica y media superior, que serán obligatorias, y la educación superior.
- Establece que la educación se basará en el respeto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, y tenderá a **desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano** y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.
- Se priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en el servicio educativo.
- Que los **planes y programas de estudio** tendrán perspectiva de género y una **orientación integral**, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades; la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, **la educación sexual y reproductiva** y el cuidado al medio ambiente, entre otras.
- Que la educación será laica y ajena a cualquier doctrina religiosa.
- El criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

- Será democrática, nacional, equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia, gratuita, y contribuirá a la mejor convivencia humana.
- Que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica

Como se advierte, la Ley Suprema define los cimientos del derecho a la educación en nuestro Estado Mexicano, que todas las autoridades, en el ámbito de su respectiva competencia, deben respetar y observar.

Destacado lo anterior, también resulta pertinente traer a colación que el artículo 4, en su párrafo noveno, de la Norma Suprema establece que 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**. Igualmente, se prevé que los niños y las niñas tienen **derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral**.

En tal virtud, el derecho a la educación reviste particular importancia respecto a la dignidad humana y derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, de manera primordial por las necesidades especiales de desarrollo y las diversas capacidades en evolución en los que se encuentran.

La educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. Así, el objetivo es habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto la "educación" es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que **permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad**.¹⁶

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los infantes a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en una posición de

¹⁶ Véase la Observación General número 1, del Comité de los Derechos del Niño, párr. 2, consultable en la siguiente liga electrónica:

<https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

igualdad, indicó las condiciones mínimas a las que deberá justarse esa prerrogativa.

Por su parte, para abonar en la vigilancia y analizar el cumplimiento de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha elaborado Observaciones Generales para dar a conocer el contenido de dicho instrumento internacional.

En la Observación General número 1 "Propósitos de la educación", se sostuvo que **el derecho derecho del niño a la educación no sólo se refiere al acceso a ella, sino también a su contenido.**

Por ello, los estados partes tiene determinadas obligaciones en vinculadas con el establecimiento de sistemas educativos y con las garantías de acceso a ellos, además de que su actuación debe atender al bien del interés superior de la niñez, por lo que la enseñanza debe girar en torno al menor: que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias.¹⁷

Tomando en cuenta que la educación que reciba ese sector debe contar con los elementos básicos que les permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se topará en su camino, así los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental **sino que comprenden también la preparación para la vida activa**, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales.¹⁸

En otros términos, la educación que les sea proporcionada debe garantizar que las oportunidades educativas disponibles reflejen un equilibrio satisfactorio entre la **promoción de los aspectos físicos, mentales, espirituales y emocionales entre la educación, las dimensiones intelectuales, sociales y prácticas, y los aspectos correspondientes a la infancia y al resto de la vida**, pues debe recalcarse que el objetivo general de la educación es **potenciar al máximo la capacidad del niño**

¹⁷Ibidem, párr. 9

¹⁸ Ibidem, párr. 9

para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre y sus posibilidades de hacerlo.¹⁹

En conclusión, el derecho a la educación a prerrogativa que permite a los individuos el acceso al conocimiento intelectual necesario para dotarlas de autonomía y permitirles las condiciones para su incorporación, integración y participación como de una sociedad democrática, así como una vía para garantizar sociedades más justas, condiciones de igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales y en miras a una pluralidad de objetivos colectivos que coadyuven a formar un estado social de bienestar.

Por ello, es importante que la obligación de impartir educación por parte del Estado sea integral, con el fin último de permitirle a las personas, particularmente a las niñas, los niños y los adolescentes, un conocimiento integral en todos los ámbitos del saber humano y que, además, le permitan autodeterminarse y conducirse en su vida.

En consecuencia, la hecho de que la educación se caracterice porque sea integral, implica el reconocimiento de la necesidad de implementar un enfoque equilibrado de la educación que permita conciliar valores distintos por medio del diálogo y el respeto a las diferencias. Además, con ello las niñas, niños y adolescentes pueden ejercer una función singular superando muchas diferencias que han mantenido separados a grupos de personas a lo largo de la historia²⁰.

En esa lógica, resulta palpable que la implementación el "Pin parental", impide el goce pleno del derecho a una educación integral, pues obliga a las autoridades educativas someter a consideración de los progenitores la impartición de contenidos relativos a moralidad, sexualidad y valores, a las niñas, niños y adolescentes, contenidos que resultan imprescindibles para la libre determinación de las y los infantes, así como de las y los adolescentes.

Derecho a la salud sexual y desarrollo integral.

¹⁹ Cfr. Ibidem, párr. 12.

²⁰ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 1 "Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la educación", CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001, párr. 4.

El derecho a salud, entendido como la prerrogativa que toda persona tiene al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, encuentra su reconocimiento en la Norma Suprema en el artículo 4º, e implica el acceso a los servicios sanitarios que debe brindar el Estado de forma obligatoria para garantizar su protección.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a la salud no se limita a la protección de la salud física del individuo, es decir, a no padecer o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que, según la interpretación del Alto Tribunal, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

La Segunda Sala del Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 378/2014, resolvió que el derecho al más alto nivel posible de salud conlleva el disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, en el entendido que existen elementos esenciales que informan el desarrollo del derecho humano a la salud, a saber, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Asimismo, el derecho a la salud se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales.

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el diverso 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", han entendido al derecho a la salud como el que tiene toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Ambos instrumentos convencionales establecen la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad el derecho de protección a la salud, creando las condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia médica y el acceso a estos servicios, reconociendo a la salud como un bien público cuyos beneficios deben extenderse a todos los individuos sujetos a su jurisdicción.

La importancia del derecho a la salud radica en que es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de otros derechos, en virtud de que todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir de manera digna.

En ese sentido, en la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se indicó que el derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

- a) **Disponibilidad.** Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.
- b) **Accesibilidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más

vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

-Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

-Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

- Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

- c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

- d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.²¹

Hasta lo aquí expuesto, se colige con claridad que el derecho a la protección de la salud ha sido de notoria importancia y preocupación constante del Estado mexicano y de los diversos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, el cual debe garantizarse para todas las personas sin distinción, pues su contenido se desprende del reconocimiento de la dignidad humana.

Adicionalmente, es necesario resaltar que el derecho a la salud es inclusivo en virtud de que:

"(...) no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional."²²

Partiendo de que la salud engloba un concepto amplio de bienestar en todos los aspectos de la vida de un individuo, el derecho a la salud sexual y el derecho a la salud reproductiva son una parte fundamental de esa prerrogativa, y están relacionados con la libertad de las personas a decidir sobre su sexualidad y el ejercicio libre de la misma.

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en septiembre de 1994, los Estados reconocieron que la salud sexual y reproductiva es esencial para el desarrollo y aportaron importantes elementos para comprender el contenido de los derechos reproductivos y a la salud reproductiva.

²¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

²² Ibidem, párr. 11.

Así, se dijo que **la salud reproductiva** entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia y que esta última condición lleva implícito el **derecho del hombre y la mujer a obtener información** y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos.²³

En cuanto a la **salud sexual**, se destacó que su objetivo es **el desarrollo de la vida y de las relaciones personales** y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.²⁴

De igual modo, se sostuvo que la promoción del ejercicio responsable de esos derechos deben ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia y que, como parte de este compromiso, entre otros, se debe prestar plena atención a las necesidades de los adolescentes en materia de enseñanza y de servicios con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable.²⁵

Asimismo, subrayó que la salud reproductiva está fuera del alcance de muchas personas de todo el mundo a causa de diversos factores como **los conocimientos insuficientes sobre la sexualidad humana y la información** y los servicios deficientes o de mala calidad en materia de salud reproductiva; la prevalencia de comportamientos sexuales de alto riesgo; las prácticas sociales discriminatorias; las actitudes negativas hacia las mujeres y las niñas; y el limitado poder de decisión que tienen muchas mujeres respecto de su vida sexual y reproductiva y que en la mayoría de los países, **los adolescentes son particularmente vulnerables por falta de información y de acceso a los servicios pertinentes.**²⁶

²³ Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, "Programa de Acción de la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo", Nueva York, 1995, párr. 7.2, disponible en la siguiente liga electrónica: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf

²⁴ *Ídem*.

²⁵ Párr. 7.3

²⁶ *Ídem*.

En esa misma línea argumentativa, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido al derecho a la salud sexual y reproductiva como aquel que **implica un conjunto de libertades y derechos**; entre las libertades figura el derecho a adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respecto a los asuntos relativos al propio cuerpo y la propia salud sexual y reproductiva. Entre los derechos cabe mencionar el acceso sin trabas a toda una serie de establecimientos, bienes, servicios e información relativos a la salud, que asegure a todas las personas el pleno disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva.²⁷

Igualmente, indicó que de conformidad con la ya mencionada Observación General núm. 14 de propio Comité, una atención integral de la salud sexual y reproductiva abarca los cuatro elementos interrelacionados y esenciales de la salud-disponibilidad, accesibilidad, accesibilidad física, asequibilidad, acceso a la información, aceptabilidad y calidad-destacándose, para efectos de la presente impugnación, el de accesibilidad de la información que comprende:

"...el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas relativas a cuestiones de salud sexual y reproductiva en general, y también el derecho de las personas a recibir información específica sobre su estado de salud. Todas las personas y grupos, incluidos los adolescentes y jóvenes, tienen el derecho a recibir información con base empírica sobre todos los aspectos de la salud sexual y reproducción, entre ellos la salud materna, los anticonceptivos, la planificación familiar, las infecciones de transmisión sexual, la prevención del VIH, el aborto sin riesgo y la asistencia posterior en casos de aborto, la infertilidad y las opciones de fecundidad, y el cáncer del sistema reproductor."²⁸

Una vez expuesto el contenido del derecho a la salud sexual y reproductiva y resaltada su relevancia como una parte integrante del derecho de todos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, es pertinente interrelacionarlo con los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

Al respecto, en la Observación General número 4 del Comité de los Derechos del Niño, se destacó que los adolescentes **tienen derecho a acceder a información**

²⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 22 (2016), relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 5, consultable en la siguiente liga electrónica <http://doctstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sfQ6QSmLBEDzFLoolCuVW1n0Szub0oXTdInmslZZVQfQejl41Tob4ColjeGiAP6sU9x9eXO0uzmOMzdytOOLx1%2BannWAKy4%2BuhMA8Pl.uVfd14z4216PjNj6/NdLrGT87>

²⁸ *Ídem*, párr. 18.

adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo, así como para su capacidad de tener una participación significativa en la sociedad. En consonancia con lo anterior, es obligación de los Estados asegurar que se proporciona, y no se les niegue a todas las chicas y chicos adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela, **formación precisa y adecuada sobre la forma de proteger su salud y desarrollo y de observar un comportamiento sano**, lo cual debería incluir información, entre otros, acerca de los comportamientos sociales y sexuales sanos y respetuosos.²⁹

De manera enfática, se puso de relieve que a la luz de los artículos 3, 17 y 24 de la Convención de los Derechos del Niño, los Estados Partes **deben facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva**, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS), **además de que deberían garantizar el acceso a información adecuada**, independientemente de su estado civil y de que tengan o no el consentimiento de sus padres o tutores.³⁰

Lo anterior se estimó fundamental para encontrar los medios y métodos adecuados de facilitar información apropiada que tenga en cuenta las particularidades y los derechos específicos de las chicas y chicos adolescentes.

Aunado a lo anterior, indicó que los niños y adolescentes deben tener acceso a la información sobre el daño que puede causar un matrimonio y un embarazo precoces y las que estén embarazadas deberían tener acceso a los servicios de salud que sean adecuados a sus derechos y necesidades particulares.

Así, los Estados deben adoptar medidas para reducir la morbilidad materna y la mortalidad de las niñas adolescentes, producida especialmente por el embarazo y las prácticas de aborto peligrosas, y prestar apoyo a los padres de las adolescentes. Por ello, el Comité instó a los Estados Partes a:³¹

²⁹Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 4, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 26, consulta en la siguiente liga electrónica:

<https://www.unicef.org/L/NICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNiño-IVEB.pdf>

³⁰Ibidem, párr. 28.

³¹Ibidem, párr. 31

- a) elaborar y ejecutar programas que proporcionen acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, los contraceptivos y las prácticas abortivas sin riesgo cuando el aborto no esté prohibido por la ley, y a cuidados y asesoramiento generales y adecuados en materia de obstetricia;
- b) promover las actitudes positivas y de apoyo a la maternidad de las adolescentes por parte de sus madres y padres; y
- c) elaborar políticas que permitan continuar su educación.

Ahora bien, el artículo 24, párrafo primero de la Convención de los Derechos del Niño reconoce el derecho al niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, esto es que, que debe tomarse en cuenta tanto las condiciones biológicas, sociales, culturales y económicas previas del niño como los recursos de que dispone el Estado, complementados con recursos aportados por otras fuentes, entre ellas organizaciones no gubernamentales, la comunidad internacional y el sector privado.³²

Así, el derecho del niño a la salud consta de una serie de libertades y derechos. Entre **las libertades**, de importancia creciente a medida que aumentan la capacidad y la madurez, se encuentra **el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, incluida la libertad sexual y reproductiva para adoptar decisiones responsables**. Los **derechos** se refieren al acceso a una amplia gama de instalaciones, bienes, servicios y **condiciones que ofrezcan a cada niño igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud**.³³

En atención a lo antes expuesto, se concluye que el derecho a la salud implica lograr un bienestar de la persona no sólo en cuanto a su integridad física y desarrollo mental, así como en cualquier otro ámbito en que se desenvuelve la persona humana, que le permita alcanzar de manera general un estado de bienestar.

En esa tesitura, cualquier obstáculo o impedimento para la plena eficacia del derecho humano en mención, es decir, que no permita la atención de la salud, en la

³² Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 15, Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), párr. 23, consulta en la siguiente liga electrónica:

<https://www.unicef.org/IUNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

³³ *Ibidem*, párr. 24.

mayor amplitud de su concepción, de manera oportuna y apropiada, de conformidad con los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, se traducirá en una transgresión del mismo.

De lo anterior, se colige que garantizar el derecho a la salud, no solamente implica propiciar un desarrollo físico, sino un sano desarrollo integral, el cual implica la procuración de la salud o higiene mental, sexual, reproductiva de las niñas, niños y adolescentes, la cual se encuentra afectada por su entorno familiar y social.

En consecuencia, para la realización del derecho del niño a la salud, deben tenerse en cuenta varios determinantes, algunos de orden individual como la edad, el sexo, el rendimiento escolar, la condición socioeconómica y el domicilio; otros que operan en el entorno inmediato formado por las familias, los compañeros, los maestros y los proveedores de servicios, factores que se deben observar al momento de garantizar la salud sexual.

Por lo tanto, mencionados derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes se ve vulnerado cuando se les impide el acceso a contenidos educativos en materia de sexual, pues ante la implementación del llamado "Pin paraental", se les obstaculiza su prerrogativa fundamental a disfrutar el nivel más alto posible de salud.

Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad.

El derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, reconocido en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el artículo 1º de la Constitución Federal; consistente en el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, es decir implica el reconocimiento de su identidad personal, pues a partir de ello es como se proyecta para sí mismo dentro de la sociedad³⁴.

³⁴ Véase la tesis P. LXIX/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2009, p. 17, del rubro "REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD".

En consecuencia, ante el panorama, teniendo en cuenta que las niñas, niños y adolescentes, se encuentran en una etapa de su vida de formación de su identidad, resulta indispensable tengan a su alcance un sistema educativo que permita una pluralidad de contenidos que les propicien determinar por sí mismos, las ideologías y doctrinas que irán modelando su personalidad.

Asimismo, esa libertad de desarrollo de la personalidad, indiscutiblemente conlleva el reconocimiento de su sexualidad, la cual, atendiendo a su madurez etaria, se irá desarrollando, por lo tanto, el ejercicio de su sexualidad partirá de su autonomía como individuo, sin embargo, para ese ejercicio pleno resulta indiscutible que cuente con formación relativa a la sexualidad y reproducción humana, la cual le permitirá determinar su ejercicio de forma responsable y consciente, privilegiando su bienestar personal.

Entonces, si las padres y madres de familia en implementación del "Pin parental" impiden que sus hijas e hijos reciban en sus centros de educación contenidos relativos a moralidad, sexualidad y valores, se está cesgando el libre desarrollo de su personalidad, pues no tendrá a su disposición un sin número de posturas políticas, sociales, morales, del ejercicio de la sexualidad, que le permitan adoptar, por sí mismos, en consecuencia ese desarrollo se verá obstaculizado por el aparente derecho que le corresponde a sus progenitores.

Principio de interés superior de la niñez y adolescencia.

El reconocimiento de los derechos y principios de la niñez que hace el Estado mexicano en la Norma Suprema, se encuentran contemplados en su artículo 4º, 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. ..."

Asimismo, se encuentra reconocido en el artículo 3³⁵ de la Convención de Derechos del Niño, en ese tenor, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior del menor constituye un concepto triple, es decir, se trata de:

- I. Un derecho sustantivo;
- II. Un principio jurídico interpretativo fundamental; y
- III. Una norma de procedimiento.³⁶

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 solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas**³⁷.

Así, el interés superior de la niñez, tal como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, debe de ser una consideración primordial al momento de promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicarlas, lo cual requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos de la niñez, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación presupuestaria, así como de una evaluación de los efectos sobre los derechos de la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación³⁸.

En consonancia al principio de interés superior de la niñez y adolescencia, el legislador al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la

³⁵ "Artículo 3. 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(...)"

³⁶ Cfr. Tesis Jurisprudencial 2a./J. 113/2019, Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 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."

³⁷ Cfr. Ídem.

³⁸ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr. 35.

infancia, está obligado a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños y las niñas, así como de las y los adolescentes, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros, cuiden de no restringir aquéllos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia y adolescencia³⁹.

Consecuentemente, en la adopción de medidas que puedan afectar a la niñez y adolescencia, se debe de privilegiar el interés superior de los menores de edad, debiendo llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de los menores de edad en todo momento.⁴⁰

Lo anterior implica que, al prever cualquier tipo de medida legislativa que afecte a las niñas, niños y adolescentes, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de privilegiar el interés superior de la niñez, incluso cuando adopte medidas encaminadas a reconocerle derechos a los padres, las personas tutoras o de aquellas que tengan la responsabilidad cotidiana de velar por los menores de edad.

Por lo tanto, el legislador hidrocálido al momento de instituir la figura del "Pin parental", que faculta a las madres y padres de familia, el conocer de manera previa el contenido de los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores, y determinar, con base en sus creencias, la permisión o no de instrucción a sus hijas e hijos, debió privilegiar el interés superior de las personas menores de edad, es decir, adoptar una medida legislativa que garantice el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos; y como consecuencia, se le protege de manera integral logrando el desarrollo holístico del mismo.⁴¹

³⁹ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 3799/2014, *Óp. Cit.*, p. 47.

⁴⁰ Cfr. Tesis jurisprudencial P./J. 7/2016, Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, p. 10, de rubro "**INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.**"

⁴¹ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 3799/2014, *Óp. Cit.*, p. 48.

Lo anterior, en atención a que la instauración del "Pin parental" ten la legislación se considera que tiene efectos negativos en las personas menores de edad, que constituyen transgresiones múltiples a sus derechos humanos reconocidos en el marco de regularidad constitucional, como se expondrá en el siguiente apartado.

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Como se expresó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 4o, párrafo quinto en su última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, resulta contrario a los derechos humanos de la infancia a la educación, salud sexual, a un desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad, así como al principio de interés superior de la niñez y adolescencia.

Para mayor claridad, se transcribe enseguida el precepto impugnado:

"Artículo 4º. (...)

Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones."

Como se puede observar, la norma en combate concede una potestad a las madres y padres de familia para conocer de forma previa los programas, cursos, talleres y actividades análogas en temas de moralidad, sexualidad y valores, con el fin de que determinen, con base en sus principios o convicciones, si otorgan o no su consentimiento para que sus hijas e hijos puedan beneficiarse o acceder a los mismos.

Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional, la disposición inobserva y rompe con los parámetros de la Norma Fundamental y de la Convención de Derechos del Niño, en materia de prerrogativas fundamentales de la infancia y la adolescencia.

Al respecto, tal como se puntalizó en el apartado previo, este Organismo Nacional, no desconoce que las madres y padres de familia tienen reconocido a su favor el determinar el tipo de educación, formación y crianza que le otorgarán a sus descendientes; empero, la mencionada prerrogativa contraviene tangencialmente el ejercicio pleno de los derechos humanos a la educación, salud sexual, desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

En consecuencia, en primer lugar se esgrimirán los argumentos que evidencian que la instauración del "Pin parental" vulnera el núcleo esencial del derecho humano a la educación.

Primeramente, se reitera, tal como se destacó en la sección relativa al contenido del citado derecho, tiene como una de sus características que la educación que se implementará en territorio mexicano será integral.

Tal como lo ha sostenido el Comité de Derechos del Niño en la Observación General número 1, la integralidad de la educación implica que la instrucción impartida por los Estados partes, no se circunscribe únicamente a contenidos académicos de lógica matemática o comprensión lectora, por citar algunos ejemplos.

Es decir, el hecho de que la educación sea integral conlleva procurar la formación completa de los educandos, para que puedan enfrentar las diversas circunstancias que deban pasar día con día. Para lograrlo, resulta indispensable que se impartan asignaturas que desarrollen habilidades motoras, artísticas, recreativas, entre otras, que impactarán en la formación y proyección de su personalidad.

Por lo tanto, condicionar el acceso a los diversos programas, talleres, cursos y demás actividades análogas que versen sobre moralidad, sexualidad, valores, a aquellas niñas, niños y adolescentes, que obtuvieron la autorización de sus progenitores, porque estimaron son acordes a sus convicciones, simultáneamente coloca a aquellos infantes que no reciban estos contenidos en una situación de desventaja, pues se instaura una barrera para su desarrollo personal, identidad e integridad individual, por lo que la educación que reciban no será integral.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la propia Norma Fundamental establece el contenido obligatorio de los planes y programas impartidos por el Estado, sobre sale el relativa a la educación sexual y reproductiva, obligación que se refuerza en la Ley General de Educación, su impartición no se encuentra sujeta al permiso o autorización de las madres y padres de familia.

Es decir, constituye una obligación para el Estado de Aguascalientes que se imparta dicho contenido, con independencia de la aceptación o no de las personas que ejerzan la representación y cuidado de las niñas, niños y adolescentes.

En otras palabras, la figura del "Pin parental" que permite que los progenitores elijan si sus hijas e hijos accederán o no a los programas, cursos, talleres y demás actividades en materias de moralidad, sexualidad y valores, en razón del derecho que ostentan de elegir el tipo de educación de sus descendientes, transgrede el derecho a la educación de los educandos, en virtud de que, no puede llegarse al extremo de afirmar que el derecho de las madres y padres sea tan amplio al extremo de que desborde y obstaculice el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte, sujetar a la aprobación de las madres y padres de familia la impartición de contenidos relativos a la moral y valores, propician que la educación no sea integral y, por tanto, no permite el libre desarrollo de la personalidad de las niñas, niños y adolescentes.

Al respecto, debe tomarse en consideración que los centros educativos constituyen amplios bastiones de formación integral de los educandos, pues esa interacción con los diferentes sujetos involucrados le permiten a los infantes obtener un sinnúmero de posibilidades de desarrollo.

En ese sentido, se estima útil citar lo sustentado por el Tribunal Constitucional Español en la sentencia 133/2010, en la cual sostiene que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales⁴².

⁴² Cfr. Tribunal Constitucional Español, sentencia 133/2010, resuelta el 2 de diciembre de 2010, BOE número 4, de 05 de enero 2011.

Por otra parte, por lo que hace a la obstaculización de la impartición de educación en materia de sexualidad, además de transgredir el derecho a la formación en sí misma, constituye una transgresión al derecho a la salud sexual.

En este punto, la propia Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce que para la satisfacción del derecho a la salud sexual, resulta indispensable su instrucción.

En ese sentido, tal como lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 203/2016, el derecho humano de los niños y adolescentes a disfrutar el nivel más alto posible de salud es un derecho de carácter inclusivo, de tal suerte que no sólo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, si no también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar de ese derecho humano⁴³.

Así, el derecho de la niñez y adolescencia a la salud consta de una serie de libertades y derechos. Entre las libertades, en **medida que aumentan la capacidad y la madurez**, encontramos el **derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo**.⁴⁴ En tanto que los derechos se refieren al acceso a una amplia gama de instalaciones, bienes, servicios y condiciones que ofrezcan a cada niño igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

Las niñas, niños y adoldescentes **necesitan información y educación sobre todos los aspectos de la salud para poder adoptar decisiones fundamentadas en relación con su estilo de vida y el acceso a los servicios sanitarios**.⁴⁵ La información y la preparación para la vida cotidiana deben abordar una amplia gama de asuntos relativos a la salud, entre ellos los hábitos alimenticios saludables y la promoción de la actividad física, el deporte y el esparcimiento; la prevención de accidentes y lesiones; el sancamiento, lavarse las manos y otras prácticas de

⁴³ Cfr. Amparo en revisión 203/2016, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 35.

⁴⁴ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 15 "Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)", 17 de abril de 2013, párr. 24.

⁴⁵ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 15 "Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud", Óp. cit., párr. 59.

higiene personal; y los peligros del consumo de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas.

Con relación a lo anterior, al emitir la Observación General número 3 "El VIH/SIDA y los derechos del niño", en la cual el Comité de los Derechos del Niño consideró necesario que se preste una atención especial a las cuestiones relacionadas con la sexualidad, así como a los tipos de comportamiento y estilos de vida de los menores de edad.

Según el Comité, los programas de prevención realmente eficaces, son los que tienen en cuenta la realidad de la vida de los adolescentes y al mismo tiempo tratan la cuestión de la sexualidad velando por que tengan acceso en pie de igualdad a la información, la preparación para la vida activa y las medidas preventivas adecuadas.

Es así, ya que para estar protegidos de la infección por el VIH, los menores de edad requieren de una información pertinente, adecuada y oportuna en la que se tengan en cuenta las diferencias de nivel de comprensión y que se ajuste bien a su edad y capacidad, y le permita abordar de manera positiva y responsable su sexualidad.

Para que la prevención del VIH/SIDA sea efectiva, no se debe censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente las informaciones relacionadas con la salud, incluidas la educación y la información sobre la sexualidad, y se debe velar porque los menores de edad tengan la posibilidad de adquirir conocimientos y aptitudes que los protejan.

Por lo tanto, la educación en materia de salud sexual y reproductiva debe hacer referencia a la conciencia de uno mismo y del propio cuerpo, incluidos aspectos anatómicos, fisiológicos y emocionales, y ha de estar al alcance de todos los niños, varones o mujeres.

En consecuencia, resulta oportuno señalar que dentro del derecho humano del nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, sí se encuentra comprendido tanto lo relativo a toda aquella información que sea esencial para su salud y desarrollo -como lo es la educación, sensibilización y

diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva-, como lo relacionado con el acceso a los métodos anticonceptivos.

En términos de lo expuesto, y en observancia del interés superior de los menores de edad, se estima que la disposición resulta inconstitucional, en virtud de que el legislador hidrocálido, al establecer la norma impugnada, lejos de proteger el desarrollo integral de la niñez, incorporó una transgresión múltiple de las prerrogativas fundamentales de los que son titulares los infantes, privilegiando el derecho de las madres y padres de familia a elegir la educación que deberá de impartirse a sus hijas e hijos.

A manera de corolario, esta Institución Nacional, no pasa desapercibido que el propio dictamen del decreto por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, diversos integrantes de la legislatura evidenciaron esta problemática.⁴⁶

Por lo antes expuesto, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional se declare la invalidez del precepto controvertido, en virtud a que vulnera los derechos humanos de la infancia a la educación, la salud sexual, desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad, así como al interés superior de la niñez y la adolescencia.

SEGUNDO. Las secciones Tercera denominada "De la educación indígena" y Quinta denominado "De la educación inclusiva", contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

⁴⁶ Véase el Dictamen de Decreto por el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, a fojas 11 a 14, disponible en: http://www.congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/1331 (Consultado el 24/06/2020.)

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 con los derechos de las 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 las secciones impugnadas de la Ley de Educación de Aguascalientes, 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 local 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 las secciones impugnadas, el presente concepto de dividirá en dos apartados: en uno se ahondará en lo relativo a la vulneración del derecho a la consulta indígena, mientras que el segundo se dedicará a la violación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

En el primer apartado, se hará alusión a las particularidades del estado de Aguascalientes como una nación pluricultural que alberga habitantes que se identifican como indígenas, posteriormente se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y finalmente se darán las razones por las cuales se estima que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte de legislador estatal.

En un segundo apartado se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que se celebren consultas en la elaboración de leyes que los 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 Aguascalientes.

Previo a exponer los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en este apartado se estima pertinente hacer referencia al contexto particular de los pueblos originarios en el estado de Aguascalientes. Ello permitirá comprender el impacto significativo del Decreto cuestionado en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Aguascalientes el 11.7% de la población se identifica o autorreconoce como indígena. Además, aproximadamente un 0.3% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria,⁴⁷ siendo las más habladas el náhuatl (28.34%) y mazahua (9.92%).⁴⁸

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*⁴⁹ se señaló que las personas afroamericanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el caso de Aguascalientes, la población que se autoidentifica como personas afroamericanas es de 653, que corresponde al 0.05% del total de su población.

Por otro lado, se ha advertido que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado

⁴⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta intercensal del 2015, disponible en la siguiente [liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/ejc_2015_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/ejc_2015_presentacion.pdf)

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Conociendo Aguascalientes", disponible en la siguiente [liga electrónica http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_sera/contenidos/espanol/biuegi/productos/estudios/conociendo/702825212919.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_sera/contenidos/espanol/biuegi/productos/estudios/conociendo/702825212919.pdf)

⁴⁹ Véase "Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México", CONAPRED-CNDH-INEGI, 2015, consultable en la siguiente [liga electrónica, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.⁵⁰

Con base en lo previamente expuesto, es inconcuso que existe población indígena en el estado de Aguascalientes que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello es óbice para que el Estado garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

ii. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental 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.⁵¹

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

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ "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.

(...)"

Debemos tomar en consideración que, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 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, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.

En esa virtud, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen ahora el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁵²

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, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, por lo cual, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

Resulta indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1º, en relación 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 reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las

⁵² 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 AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”*

autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias,⁵³ a partir del cual se establece que los Estados parte 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.
- 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.

⁵³ "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."

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio⁵⁴ 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 se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como 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, principalmente, 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 conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1).

Lo anterior, conlleva la obligación del Estado 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.⁵⁵

⁵⁴ "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 predistas 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."

⁵⁵ 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.

Por tanto, el derecho a la consulta 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.

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.

Es así que, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.⁵⁶ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.⁵⁷

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación, y a la vez un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.⁵⁸

⁵⁶ 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.

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 160.

⁵⁸ Véase "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala", Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.ohchr.org.mx/images/doc/pub/DerechoConsulta_PI.pdf

Bajo ese tenor, se ha afirmado que su dimensión colectiva también queda manifiesta al reconocerse el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como un instrumento con el que los propios pueblos y comunidades cuentan para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.⁵⁹

Por su parte, 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.**

En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deben 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, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

Por ello, 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 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.

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la 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 culturalmente adecuados y

⁵⁹ *Idem.*

deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.⁶⁰

En consonancia con lo anterior, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con el Tribunal Interamericano, que han determinado y precisado los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades.⁶¹

- 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.
- 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 de forma voluntaria

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

respecto de la medida a implementar, 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 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; e) 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.”

Ahora bien, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, sostuvo que para satisfacer los requisitos mínimos expuestos deben darse diversas fases en el proceso legislativo:⁶²

- **Preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la consulta: implica la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados y la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso.
- **Informativa:** caracterizada por la entrega de información y difusión del proceso de consulta con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.
- De **deliberación interna:** los pueblos y comunidades indígenas a través del diálogo y acuerdos evalúan internamente las medidas susceptibles de afectarles.
- De **diálogo:** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- De **decisión:** comunicación de resultados.
- De entrega de **dictamen.**

De manera adicional a los estándares establecidos por los criterios internacionales en materia de consulta indígena, ese Tribunal Constitucional ha tenido

⁶² Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Cutiérrez Ortiz Mena.

oportunidad en diversas ocasiones de pronunciarse mediante su jurisprudencia. Dichos criterios obtenidos han sido constantes y progresivos sobre esta temática, estableciendo directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio trascendental 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 locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto I, 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 98/2015,⁶³ así como al fallar la diversa 84/2016,⁶⁴ refirió que:

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

- 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 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 31/2014,⁶⁵ ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales 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 1º constitucional, las legislaturas locales 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, al determinar las bases sobre las que descansa 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.

⁶⁵ 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.

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 puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.⁶⁶

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo, al resolver el amparo en revisión 499/2015, estableció 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.**⁶⁷

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 esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, 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**

⁶⁶Sentencia 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.

⁶⁷Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

entorno, 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.⁶⁸

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 susceptible de afectarles, esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

iii. Inconstitucionalidad de las Secciones de la ley impugnadas por falta de consulta previa.

Una vez apuntado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso local vulneró el derecho a la consulta indígena.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, el órgano legislativo hidrocálido fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas eran susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas en la entidad.

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido, por lo cual se mencionarán sintéticamente el alcance de las disposiciones expedidas en la Ley de Educación de Aguascalientes, en la Sección Tercera del Capítulo III del Título Cuarto de esa legislación.

⁶⁸ 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."

La Sección Tercera, denominada "De la Educación Indígena", que se integra únicamente por el artículo 55, establece que en el estado:

- Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas.
- Que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.
- Además, que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas.

Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones impugnadas impactaron en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afroamericanas.

Lo anterior, ya que expresamente se estableció en la Ley de Educación en comento que se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, incluyendo a las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como de sus lenguas, como objeto y fuente de conocimiento.

Se advierte que el legislador no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera un medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

Del texto expedido por el legislador local en materia educativa, se repara que es acorde con el contenido del artículo 2º, apartado B, fracción II, y el diverso 3º, inciso e), de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y del derecho a la educación.

Además, 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 mencionados artículos de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, este Organismo Autónomo considera que dicho acto estatal es claramente susceptible de afectarles directamente, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas y a su cultura.

Consecuentemente, resulta inconcuso que la Sección en comento de la Ley de Educación de Aguascalientes necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

Ello, sin perjuicio de que como se expuso anteriormente, pese a que Aguascalientes no tiene un gran número de habitantes indígena en relación con su población total y en comparación con otras entidades federativas, es innegable que en su territorio se encuentra personas que se identifican como indígenas y afromexicanas, por lo cual, el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, pues el criterio cuantitativo no puede ser un criterio válido para determinar cuándo sí y cuando no realizar dicho procedimiento de consulta.

Por todo lo argumentado, es incuestionable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las

medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

Lo anterior es así, toda vez que si el objeto de la Sección controvertida de la Ley en materia de educación local es regular la forma en cómo se ejercerá dicho derecho cuando se trate de personas indígenas y también afromexicanas, lo idóneo era permitir que esos sectores intervinieran directamente en la expedición de la ley, ya que les interesa directamente por afectar directamente a sus intereses.

De tal suerte que, para hacer efectivos los derechos humanos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades referidas, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la legislación introducida en el orden jurídico de Aguascalientes tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional ha sostenido categóricamente que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos”⁶⁹

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, publicada a través del Decreto 341 de fecha 25 de mayo de 2020, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla de**

⁶⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/Rec.Gral_027.pdf

conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador estatal inobservó el sistema normativo nacional e internacional ya antes desarrollado, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento, dado que en el estado habitan personas indígenas y afromexicanos y, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno., por lo que su participación les hubiera permitido ser visibilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciernan.

En el caso concreto, del análisis del proceso legislativo que le dio origen al decreto combatido, no se aprecia que se haya efectuado la consulta previa en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ni ningún otro acto de acercamiento hacia ese sector poblacional con motivo de la expedición normativa propuesta a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares.

Por lo tanto, se colige indudablemente que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla ya que la emisión de la Ley de Educación para el Estado de Aguascalientes constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se expidió la ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes 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 local 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.

Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que **mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad**, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse en el estado de Aguascalientes la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad federativa.

Así, es dable concluir que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la ley impugnada incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que debe 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 de la Sección Quinta del Capítulo Tercero, Título Cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes relativo a la educación inclusiva para las personas con

discapacidad, toda vez que este grupo no fue consultado como lo exigen 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.

La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "Convención") que establece lo siguiente:

"4.3. 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."

Para desentrañar los alcances de la obligación de consulta es relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos de personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, siendo objeto de múltiples discriminaciones, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulnerados, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de 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 intenso⁷⁰, motivo por el cual, se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

⁷⁰ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Derivado de lo anterior, el Estado adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”⁷¹ 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.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷², establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

En efecto, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁷³ 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.

⁷¹ 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;

(...)

⁷² 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.

⁷³ 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, (...)

En virtud de que el artículo 4.3 de la Convención forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁷⁴ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,⁷⁵ con relación al diverso 133,⁷⁶ la omisión de cumplir con dicha obligación 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 7⁷⁷, en la que señaló el alcance del 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

⁷⁴ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 "**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 AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**"

⁷⁵ 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.

(...)

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

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.⁷⁸

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.⁷⁹

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.⁸⁰

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.

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.⁸¹

En ese sentido, el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y

⁷⁸ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

⁷⁹ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁸⁰ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

⁸¹ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

De este modo, los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Asimismo, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Dichas autoridades tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.⁸²

De lo anterior, esta Comisión Nacional estima necesario cumplir con los siguientes lineamientos esenciales que deben observarse en realización de consultas en materia de discapacidad:

- a) Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles.
- b) Acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.
- c) Considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad.
- d) Deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las

⁸² *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.

En la misma línea, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda – favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁸³

En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29).⁸⁴

Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.⁸⁵

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales, es un requisito includible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas

⁸³ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, pág. 10.

⁸⁴ *Ibidem*, página 11.

⁸⁵ *Ídem*.

dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.⁸⁶

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tiene por satisfecho garantizando que, durante el procedimiento legislativo se tomó en cuenta la opinión de este sector, por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

ii). Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada.

Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió, la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

Para exponer la inconstitucionalidad denunciada es necesario referir al contenido de la Sección Quinta, que abarca de los artículos 58 a 63, del Capítulo Tercero, Título Cuarto, a efecto de evidenciar la importancia de las disposiciones en relación con las personas con discapacidad:

- Se precisa que la educación inclusiva es el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.
- Señala que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos.
- Ese tipo de educación se basa en los principios de equidad social y respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, asimismo establece que su objetivo es propiciar el logro de los propósitos de la educación básica y media superior a través del apoyo psicopedagógico y de

⁸⁶ Ídem.

la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad. Igualmente, los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

- Se indicó que ese tipo de educación tiene la finalidad de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, favoreciendo el máximo logro y desarrollo de aprendizaje y de su personalidad, talentos y creatividad, su plena participación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria, instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal, realizar ajustes razonables en función de sus necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, así como proporcionarles la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezca su inclusión laboral.
- Que en la aplicación de la ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación, por lo que establece pautas mínimas para la autoridad educativa estatal para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos.
- Se detallan las medidas pertinentes para garantizar la educación inclusiva que deberá llevar a cabo la Autoridad Educativa Estatal, entre las que se encuentran: facilitar el aprendizaje del sistema Braille u otros medio o formatos de comunicación, facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas, asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a sus necesidades, que se realicen ajustes razonables y proporcionar atención a los educandos con aptitudes sobresalientes de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.
- Que se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la propia ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

- El Gobierno estatal asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales, lo que incluye la infraestructura necesaria para ello y asignación de becas.
- Se realizan algunas puntualizaciones sobre la operatividad los centros de educación especial.

De conformidad con lo expuesto, es manifiesto que el legislador estableció en la citada Sección Quinta de la ley, normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que impidan el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Tales medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera integral su derecho humano a la educación, por lo cual también estatuyó algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal para cumplir con esos fines.

Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se concluye que el Congreso de Aguascalientes no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

Este Organismo Nacional considera que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con dicha condición, es imperioso que ser escuchados, pues no debe soslayarse que **la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria**, es decir, se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano, que por mandato del artículo 1º de la Norma Fundamental es un derecho humano de rango constitucional.

Ahora bien, es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, de una interpretación

armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la realización de la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

En ese tenor, el Congreso del estado de Aguascalientes, al expedir la ley que se impugna omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia, ya que contiene disposiciones que les interesan de manera directa.

Ahora bien, tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 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 ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas previamente 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 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.”⁸⁷

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto 341 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, 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 los derechos de este sector de la población.

En esta tesitura, el Congreso del Estado de Aguascalientes al expedir la ley impugnada, reguló cuestiones que les afectan de manera directa, por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta, en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

No obstante, 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 un ordenamiento que contiene una Sección que regula cuestiones que les atañen, éste debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Finalmente, como se precisó en líneas previas, actualmente no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo, advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima intérprete de la Norma Fundamental y demás instrumentos de rango constitucional se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

⁸⁷ 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.

Adicionalmente, debe recordarse que ese Alto Tribunal al 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.⁸⁸

Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de esa entidad, publicado el 27 de julio de 2018, el Tribunal Pleno reiteró la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

De este modo, el proyecto proponía declarar la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, conclusión con la cual coincidieron la mayoría de las Ministras y Ministros.

Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en la integración plenaria de esa Suprema Corte. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y el segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas.

Asimismo, el 21 de abril del 2020 esa Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos, las características siguientes:

- Preferentemente directa con las personas con discapacidad.
- Regular, es decir, por lo menos debe realizarse en dos momentos del proceso: previo al dictamen y durante la discusión.
- Accesible y con participación efectiva.

⁸⁸ 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.

- Significativa, lo que se traduce en que en esos dos momentos del proceso legislativo se debata o analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad.
- También debe proporcionarse la información precisa a las personas con discapacidad sobre las consecuencias de las decisiones que tomen, atendiendo a cada momento del proceso legislativo.
- Cosmotemática, es decir, debe atender al entorno social de las personas con discapacidad.

En suma, este Organismo Constitucional Autónoma estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que ese Tribunal Pleno interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, 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 significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del Decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste.

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, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto 341 por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 25 de mayo de 2020, en el apartado que contiene las disposiciones impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a los 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 inconveniencia de las disposiciones normativas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 1 de julio de 2020.


MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

