



PERIÓDICO OFICIAL

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

Directora: Lic. Jocelyne Sheccid Galinzoga Elvira

Juan José de Lejarza # 49, Col. Centro, C.P. 58000

SÉPTIMA SECCIÓN

Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-84

TOMO CLXXXII

Morelia, Mich., Lunes 27 de Marzo de 2023

NÚM. 58

Responsable de la Publicación

Secretaría de Gobierno

DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo

Mtro. Alfredo Ramírez Bedolla

Secretario de Gobierno

Lic. Carlos Torres Piña

Directora del Periódico Oficial

Lic. Jocelyne Sheccid Galinzoga Elvira

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 40 ejemplares

Esta sección consta de 140 páginas

Precio por ejemplar:

\$ 33.00 del día

\$ 43.00 atrasado

Para consulta en Internet:

www.periodicooficial.michoacan.gob.mx

www.congresomich.gob.mx

Correo electrónico

periodicooficial@michoacan.gob.mx

CONTENIDO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020

PROMOVENTES: COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIOS: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA

CARLOS EDUARDO MICHEL REGALADO

Vo.Bo.

Ministra:

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, contra la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial del de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

I. TRÁMITE.

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte, se recibieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sendas demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de

Michoacán de Ocampo¹ y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante decreto 330, publicado en el Periódico Oficial dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo. Específicamente, se señalaron como autoridades demandadas al Congreso, al Titular del Ejecutivo, al Secretario de Gobierno y al Director del Periódico Oficial, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.
3. **Conceptos de invalidez.** La **Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo**², manifestó en esencia, lo siguiente:

Primero. Violación del derecho a la consulta previa en materia indígena.

- 1.1. Refiere que la Corte ha establecido que donde existen comunidades de origen –pueblos indígenas (sic)-, el legislativo no goza de una facultad discrecional soberana, sino que su marco de atribuciones está limitado por el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos de origen; por lo que previo a emitir cualquier norma debe realizarse una consulta para determinar si se está o no de acuerdo con la nueva disposición normativa.
- 1.2. Precisa que, en el Estado de Michoacán de Ocampo, existe un Consejo Mayor de Cherán –que se equipara a un municipio-, así como Tingambato, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna, que son comunidades autónomas de naturaleza indígena, constituidas por medio de sentencias de tribunales.
- 1.3. Expone que el decreto impugnado impacta directamente en la forma y términos en que se planeará, desarrollará, ejecutará, evaluará e impartirá la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, lo que incidirá en la organización y atribuciones –derecho a la propia cultura en su vertiente indígena- de regiones enteras en donde se asientan pueblos originarios.

Segundo. Violación a la cláusula democrática en el diseño, planeación, evaluación y ejecución de las políticas públicas en materia educativa, así como en la impartición de la educación.

- 2.1. Señala que la Corte ha establecido la cláusula democrática, que se debe incluir en toda legislación, que permita a los gobernados intervenir de forma directa –mediante el voto libre, directo y secreto- en el diseño, planeación, supervisión, evaluación, ejecución de políticas públicas.
- 2.2. Refiere que en el caso a estudio, el articulado de la ley impugnada, impone *ex ante* y por sí misma, los valores, forma de planear, gestionar los recursos humanos y financieros, impartir la educación, dado que atribuye tales actividades a las autoridades administrativas, lo que, de suyo, impide a los educandos y sus familiares de participar activamente en tales actividades, ya que la ley les asigna un rol o papel secundario, indirecto o mediato, dejando a la autoridad la actividad principal o preponderante en el diseño de la currícula y materiales educativos.

Tercero. Violación al derecho a la no discriminación, igualdad y al derecho de familia amplio y sujeto a libre configuración social.

- 3.1. Establece que la Corte ha sostenido en jurisprudencia firme que el concepto familia contenido en la Constitución Federal, se erige como una cláusula abierta e ilimitada, mediante la cual cada uno de los gobernados, pueden determinar, de conformidad con libre albedrío y contenido emocional, a quienes acercan a su plan de vida llamándoles familiares.
- 3.2. Refiere que la ley impugnada se indica que en la educación «la autoridad fomentará», lo que consideran que implica una función discrecional y no obligatoria. Asimismo, exponen que la ley establece que participan: **a)** la autoridad educativa; **b)** los educandos; y, **c)** los padres.

Manifiestan que se menciona a la comunidad educativa, pero en la ley no se desprende que se asigne algún rol de intervención directa, por lo que se limita la posibilidad de que en ella participen otras personas que el educando puede considerar su familia, independientemente de que no sean sus padres con los cuales genera una exclusión ilícita, que genera discriminación por contener una categoría sospechosa.

¹ La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó su escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad el veintidós de junio de dos mil veinte en la Oficina de Correos de México, de dicha entidad.

² Demanda de **acción de inconstitucionalidad 168/2020**.

Cuarto. Nivel más alto educativo versus derecho a lo posible.

- 4.1. Expone que existen derechos en que el Estado no puede cimentar su actividad en el derecho a lo posible -lo que alcance a otorgar según su posibilidad económica-, sino que, en derechos básicos, elementales, primarios o eje, el Estado debe generar el más alto nivel, incluso, realizando gestiones para conseguir recursos con que no cuente, con tal de cubrir la totalidad del derecho de que se trate.
- 4.2. Que el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, indican que el derecho a la educación es de naturaleza transversal, ya que catapulta o despliega otros derechos, pues el acceso a la educación genera que otras garantías sean ejercidas.
- 4.3. Que el derecho a la educación, debe ser ejercido al nivel más alto sin escatimar recursos –humanos, financieros y económicos, a efecto de no limitar, coartar o restringir tal derecho.

Lo anterior, refiere, que la ley impugnada, en el artículo 29, fracción VIII, y de la lectura del resto del sistema normativo, se advierte que limita o restringe el derecho a la educación a que se cuente o tenga posibilidad financiera -se otorgara el derecho a la educación en tanto se lo permita el presupuesto-, lo cual pugna con el nivel más alto a la educación, pues supedita este derecho a la posibilidad económica del Estado, lo cual no es factible jurídica, social ni humanamente, pues con tal proceder se desnaturaliza dicho derecho, incumplándose con sus objetivos.

Quinto. Inobservancia del derecho humano más alto posible a la educación básica o inicial –deber de otorgamiento o garantía- por restricciones presupuestales del Estado.

Refiere que los artículos 62 y noveno transitorio de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 29 de mayo de 2020, resultan violatorios del numeral 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dejar al arbitrio de las autoridades educativas del Estado, garantizar o no la educación inicial, dado que disponen que éstas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación en cita.

Sexto. Falta por no garantizar que los centros de educación cuenten con al menos un docente profesional en educación especial.

Lo anterior, porque los artículos 60, párrafo segundo, y noveno transitorio de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, disponen que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación especial; incluso, refiere, el primer artículo citado específicamente establece que cada centro educativo podrá contar con al menos un docente formado y encargado del proceso de enseñanza aprendizaje para cada una de las áreas siguientes: educación física, educación artística y educación especial.

Refiere que al disponer que cada centro educativo podrá contar con un docente en educación especial, implica que válidamente la autoridad educativa estatal, puede no incluir el docente en educación especial en los centros educativos del Estado, vulnerando con ello como se dijo el principio de inclusión establecido en el artículo 3° Constitucional, luego, los dos preceptos de la Ley de Educación del Estado en comento impiden el tránsito a la educación inclusiva.

Séptimo. Violación a los derechos de seguridad jurídica, certeza y legalidad, discrecionalidad en la imposición de sanciones, *non bis in idem*, sanción fija, proporcionalidad y razonabilidad jurídicas.

7.1. Alega la inconstitucionalidad por notificación inoportuna de visitas domiciliarias y prácticas por tiempo indefinido; lo anterior, ya que, refiere que los artículos 197 a 236, prevén sistemas de visitas, procedimientos y sanciones a los particulares que imparten educación, sin que prevean:

- a) plazo mínimo y máximo con que se entregara el oficio de práctica al particular a quien se realiza la visita, previo a la visita, ni tampoco,
- b) El plazo mínimo y máximo en que se llevará a cabo la visita o su prorroga.

7.2. Inconstitucionalidad en el Sistema de imposición de sanciones (sanción fija y que viola los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídicas). Lo anterior, ya que la ley prevé una serie de conductas, y posteriormente, las sanciones a cada conducta, imponiendo para unas, multa –con mínimo y máximo-, para otras, la revocación de autorización y clausura del plantel, sin que se establezcan cuales son conductas graves, lo que impide que se finquen las sanciones adecuadas.

- 7.3. Fe pública y prueba plena. Refiere que la ley constituye un sistema normativo transgrede los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídicas, ya que prevé que: a) El funcionario que practica la visita, levante el acta respectiva, la pueda dejar fijada en la puerta, y; b) Que el acta tendrá valor probatorio pleno y lo asentado se tendrá por cierto y haya prueba plena de los hechos en ella asentados.

Sin embargo, en la ley no se especifica que el funcionario designado por la autoridad educativa para practicar la visita cuente con fe pública, lo que implica una grave violación al derecho a la seguridad jurídica y legalidad, puesto que no se permite al visitado saber si dicha el funcionario tiene la calidad para levantar el acta y que su dicho sea calificado.

Asimismo, se asienta en la ley que dicha acta tendrá valor probatorio pleno, por lo que se impide que se prueba su falta de veracidad a través de diversos medios convictivos.

- 7.4. Inconstitucionalidad por margen de discrecionalidad total a la autoridad para estudiar el costo de las cuotas y otorgamiento de becas a instituciones privadas.

Refieren que en los artículos 204, 205 y 207, se prevé que la autoridad podrá revisar los costos de la educación privada y que, también podrá verificar el otorgamiento de becas, para lo cual se prevé un comité, sin establecer una integración democrática que incluya a la comunidad educativa *in genere*, ni que las decisiones del comité sean obligatorias para la autoridad educativa. Lo que otorga un amplio margen de discrecionalidad, es decir, de total potestad en la decisión.

- Octavo.** Exclusión y segregación de sistemas educativos, personas provenientes de comunidades de origen afrodescendientes y personas con capacidades diferentes, que incluso les denomina «educación especial».

Esto, ya que expone que de ley impugnada, se advierte con meridiana claridad que se fincan las bases para una supuesta nueva escuela mexicana y se habla de inclusión, pero, al momento de llegar a los grupos de comunidades de origen, afrodescendientes y personas con capacidades diferentes, se alude a que se generaran escuelas que les permitan su desarrollo particular; esto es, se crean escuelas especiales para estos grupos, incluso, se excluye a los centros escolares que tengan docentes profesionales en educación especial, y con ello se impone legislativamente la segregación de otros educandos.

- Noveno.** Vulneración a los Principios de legalidad y seguridad jurídicas, así como de distribución de funciones y competencias (invasión de esferas competenciales, por lo que se vulnera el principio de fundamentación y motivación).

Refiere que esta Corte ha resuelto que las Constituciones y leyes estatales no pueden reproducir o remitir en sus leyes al cumplimiento de los Derechos Humanos y Garantías previstos en la Constitución Federal, o bien, en las Leyes Generales, puesto que con tal proceder invaden esfera reservada a la autoridad Federal.

- Décimo.** Discrecionalidad para otorgar becas en planteles públicos a educandos por parte de la autoridad educativa y exclusión implícita para otorgar becas a familiares de educandos.

- 10.1. Refiere que el artículo 3, en relación con el 4, ambos de la Carta Fundamental Mexicana, prevén el derecho a la educación adicionando con un sistema de becas para los estudiantes, poniendo especial énfasis en aquellas familias en condición de pobreza, marginación o vulnerabilidad.

- 10.2. Que los artículos 29 y 112 de la norma impugnada, prevén la posibilidad de recibir becas a favor de los estudiantes, lo que debe atender al principio de progresividad de los derechos humanos.

- 10.3. Expone que la ley contiene graves problemas de constitucionalidad:

- a) Establece las becas como una mera posibilidad, pero no como una obligación del Estado, tal como lo mandata la Carta Magna.
- b) Que no prevé un sistema de becas para estudiantes, ni regula los elementos que deben considerarse para su otorgamiento; esto es, no fija las bases generales para entregar las becas, lo cual deja a su libre arbitrio tales decisiones.

Por lo que concluye que existe un amplio margen que permite otorgar becas a la autoridad sin contar con criterios legislativos que proporcionen seguridad y certezas jurídicas, ajustándose al principio de legalidad, puesto que permite generar la entrega de becas de conformidad con criterios *ad hoc*, que la autoridad elabore en cada periodo, lo que resulta inconstitucional, ya que le permite actuar sin ninguna base objetiva.

Décimo primero. Obligación no correspondiente a los padres de familia de los educandos y de los ciudadanos.

- 11.1. Que el artículo 3 constitucional, establece la obligación a cargo de todos los órdenes del Estado Mexicano para otorgar el derecho humano a la educación, sin constreñir a otras entidades o personas.
- 11.2. Que los artículos 10 y 18 de la Ley impugnada obligan a los padres o tutores, para que sus hijos tutorados o pupilos concurren a la educación básica y media, lo que impone a los ciudadanos la obligación de cursar la educación básica. Esto, considera, impone una obligación de hacer acudir a la escuela a hijos o pupilos o de asistir por parte de los ciudadanos, cuando la obligación constitucional es a cargo del Estado, no constriñe a ninguna persona, gobernado o particular.
- 11.3. Que los menores de edad con suficiente capacidad o madurez, cuenta con la aptitud de decidir libremente, de conformidad a su libre desarrollo de la personalidad, el acudir a la escuela o no asistir, en todo caso la familia puede sugerir u orientar, pero no imponer como lo indican los artículos de referencia.

Esto es, refiere que los padres o tutores, no pueden obligar a los menores a acudir a la escuela ya que interfieren en los derechos de dichos menores a decidir de forma libre, directa y espontánea.

- 11.4. Con base en lo anterior, estima que se puede generar una inconstitucionalidad entre dos normas de igual jerarquía por contravenir las garantías de seguridad y certeza jurídicas.

Lo anterior, considera, que la Ley impugnada impone la obligación del derecho a la educación a cargo del Estado y al mismo tiempo, a cargo de los padres o tutores, lo que resulta un contrasentido que genera incertidumbre e inseguridad jurídica.

Décimo segundo. Exclusión de los familiares particularmente de los tutores en el diseño, evaluación e impartición de la educación, como parte activa dentro del proceso educativo.

Refiere que los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la Ley impugnada, se imponen cargas y obligaciones a cargo de los tutores respecto de sus pupilos, pero no se les asignan derechos para intervenir en el proceso educativo, cuando son parte fundamental de él, ya que son la familia del educando.

Lo anterior, estima, que la exclusión del diseño, ejecución, evaluación e impartición de la educación, genera cargas desproporcionadas e irrazonables, puesto que se le constriñe a realizar determinadas actividades, pero no se les escucha ni permite la intervención activa en el proceso educativo, lo que genera una exclusión implícita, lo que estima discriminatorio y desigual.

Décimo Tercero. Inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica dentro del proceso educativo.

- 13.1. Refiere que el artículo 29, fracción X, de la ley impugnada, establece que las personas que no cuenten con certificados académicos y/o documentos de identidad, para lo cual la autoridad educativa: **a)** Facilitará acceso a la educación; **b)** Ofrecerán opciones para la obtención de documentos académicos; y, **c)** Celebrarán convenios para obtener los documentos de identidad.

Con lo anterior, estima que los educandos que no cuenten con documentos académicos, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda atendiendo: **a)** La edad; **b)** Desarrollo Cognitivo; **c)** Madurez emocional, y según sea el caso; y, **d)** Los conocimientos académicos.

- 13.2. Refiere que del precepto impugnado, contiene diversas cuestiones que ameritan un estudio detallado de constitucionalidad, puesto que no impone al plantel escolar la obligación de extender el certificado académico que corresponda, ni le constriñe a obtener el documento de identidad al estudiante. Lo que se erige como una carga excesiva, desproporcional e irrazonable, al fincar una obligación en quien no puede, ni debe extender el documento académico, lo que le corresponde a la autoridad educativa.

En relación con los documentos de identidad (derecho a la personalidad jurídica), solo menciona que se celebrará convenios con otras autoridades para obtenerlos. Refiere, que se finca sobre personas o instituciones la carga de gestionar y obtener el documento de identidad, cuando es el plantel escolar quien debe gestionarlo y obtenerlo para entrega el educando, ya que es el centro y objeto de la educación.

- 13.3. Refiere que el artículo en mención incurre en inconstitucionalidad, puesto que para poder fijar el grado y nivel a un educando, toma elementos ajenos a su conocimiento y actividad académica, único elemento sustantivo, objeto y razonable.

- 13.4. Que de la lectura del capítulo correspondiente, no se desprende precepto alguno en el que señale la obligación de expedir documentos académicos y documentos de identidad a estudiantes que no cuente con ellos. Por ello resulta inconstitucional por falta de certeza y seguridad jurídica.
- 13.5. Que tratándose de educación superior de instituciones autónomas por ley, será a dichas instituciones –en atención al principio de autonomía universitaria- a las que corresponda regular lo relativo a dichas hipótesis -que los alumnos no tengan documentos académicos y/o de identidad- más no puede ser la Secretaría la que regule tal cuestión, por lo que la ley tildada vulnera dicho principio -autonomía universitaria-, pues debió excluir a las instituciones de educación superior autónomas por ley, pues con tal proceder se invade dicha esfera, competencial, lo que genera falta de motivación y fundamentación legislativa.

Décimo cuarto. Violación del derecho a la evaluación holística o integral.

Refiere que uno de los contenidos sustantivos de la educación es el derecho de los educandos a ser evaluados de forma equitativa, razonable, integral u holística, para lo cual se deben tomar en cuenta sus habilidades, destrezas, herramientas metodológicas, conocimientos científicos, tecnológicos, en artes y humanidades, cultura, libertad de pensamiento, posibilidades de cultura física y deporte; de modo tal, que la evaluación debe ser integral y debe constreñirse a la comprensión de la doctrina humanista, es decir, el ser humano debe ser evaluado contra sí mismo, en sus posibilidades y avances y no respecto de otros sujetos o de lo que el docente indique que debe saber o conocer.

Sin embargo, considera que la Ley impugnada no se advierten los parámetros o elementos para garantizar que a evaluación de los educandos se ciña a dichos aspectos, sino que tal proceder se deja a cargo de la autoridad administrativa y del docente, lo que no tutela los principios de certeza, seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Décimo quinto. Vulneración de los principios de igualdad, no discriminación, equidad, proporcionalidad y razonabilidad, en la entrega de recursos a los planteles educativos.

Refiere que el artículo 19 de la ley impugnada, prevé un sistema de entrega de recursos igual a todos los planteles educativos de un mismo nivel y/o grado académico, lo que resulta inequitativo ya que en cada región o microsociedad requiere de elementos particulares para poder lograr los objetivos educativos, esto es, mayor recurso en infraestructura, dependiendo de la vocación económica, intelectual o regional, materiales, equipo o recursos humanos, cantidad de alumnos, talleres, etcétera.

Décimo Sexto. Inconstitucionalidad en el sistema previsto para la educación superior.

- 16.1. Refiere que las leyes de los Estados no pueden reproducir o remitir las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión; en el caso, el artículo 73, de la Ley impugnada es una reproducción del diverso 47 de la Ley General de Educación, lo que implica una vulneración a los principios de legalidad, certeza y seguridad, proporcionalidad y razonabilidad, así como de fundamentación y motivación de actos de la autoridad legislativa.
- 16.2. Que el artículo 73, párrafo segundo, ordena que en la educación superior debe ponerse especial énfasis en los jóvenes, lo que implica, a su consideración, que se discrimine por edad a los demás educandos cuando debe tenerse en cuenta que por regla general la educación superior tiene alumnos mayores de edad y cada uno puede decidir de acuerdo a su plan de vida, en qué momento cursar una carrera universitaria.

Por lo que obligar a las instituciones de educación superior pongan énfasis en los jóvenes, genera desigualdad, ya que todos los alumnos deben ser tratados con el mismo énfasis, cuidado o atención; de lo contrario, es generar una categoría sospechosa por motivo de edad, para el ejercicio de un derecho, que no requiere sustancialmente de un elemento como la edad para poder ser garantizado.

16.3. Que el artículo 75, prevé dos hipótesis:

- a) Que la implantación gradual y progresiva de planteles de educación superior, en concurrencia con la federación, estados y municipios, en atención a su suficiencia presupuestal; y,
- b) Priorizar la educación superior indígena y de grupos sociales más desfavorecidos.

Así, refiere que resulta inconstitucional, ya que el derecho a la educación no puede tomar como elemento el derecho a lo posible, sino debe ser otorgado a su nivel más alto, lo cual implica que el Estado lo implante *ipso facto* y con la mayor calidad y calidez, por lo que no puede supeditarse la impartición del nivel de educación superior a la concurrencia de

autoridades de diferentes órdenes de gobierno, ni a cuestiones presupuestarias.

De igual forma, considera que el priorizar dar educación superior a grupos indígenas y desfavorecidos, es violatorio del principio de escuela incluyente, igualdad y no discriminación, lo que genera que esa circunstancia excluya a otros alumnos con diferente condición, propiciando segregación racial y económica.

Décimo séptimo. Inobservancia de la planeación participativa y democrática en la expedición de normas educativas, en los planes y programas de estudios y sus contenidos, consulta previa, derecho a decidir u opinar.

Refieren que los artículos 1, 3 y 4, en relación con los diversos 28, 39 y 40, de la Constitución, prevén la consulta previa para emitir normas y criterios en materia educativa, así como la obligación de la autoridad educativa para generar y permitir la intervención directa de la comunidad educativa (autoridad, docentes, educandos, familiares y sociedad en donde se inserta) en el proceso educativo, lo cual implica realizar acciones y procedimientos que permitan a los interesados opinar y ser escuchados para poder emitir las normas educativas y, además, materias/asignaturas, contenidos y planes y programas de estudio.

No obstante, refiere que existen áreas del conocimiento o regiones el país, en que se requiere *tropicalizar* (sic) o regionalizar los planes, programas, contenidos y materias para que se alcance el nivel más alto a la educación y se fomente el desarrollo. En el caso, refiere, que la ley impugnada, los planes y programas, contenidos y materias, las deja a cargo de la autoridad, omitiendo la intervención directa, mediante consulta previa, de la comunidad educativa dentro del proceso de educación, lo cual es inconstitucional, pues se soslaya la opinión de docentes, familiares, educandos y sociedad general.

Décimo octavo. Vulneración del principio de sostenibilidad en la educación.

Refiere que la Constitución Federal ha variado el concepto de sustentabilidad por el de sostenibilidad, ya que el primero está constituido por la necesidad de generar medidas para la preservación del medio ambiente y el segundo, implica generar medidas para la consciencia ética y solidaria, económica, política cimentada en los derechos humanos y, además por el cuidado y protección al medio ambiente; en ese sentido, expone que la Ley impugnada, en sus artículos 7 y 38, fracción II, atribuye a los contenidos y procesos educativos, la necesidad de ser sustentables, cuando dicho concepto ha quedado rebasado y superado, por el diverso de sostenibilidad.

Décimo noveno. Ausencia de instituciones en todos los niveles que cumplan con los principios de educación, la que debe ser impartida de manera gratuita, obligatoria, inclusiva, universal, laica y pública, en todos sus niveles educativos inicial, preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.

Expone que Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no prevé un apartado específico encaminado a cumplir con los principios rectores en materia de educación, mucho menos, estos principios se ven reflejados en la realidad del Estado.

Vigésimo. Centralización de la educación indígena.

20.1. Refiere que los pueblos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a asimilación forzada, a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas y conforme a sus métodos culturales de enseñanzas y aprendizaje. Además, el Estado tiene el deber de asegurar la formación de miembros de estas comunidades en la ejecución de programas de educación, con el objetivo de transferirles de manera paulatina, la responsabilidad de la ejecución de dichos programas.

Refiere que es obligación del Estado Mexicano la enseñanza de la lectura y la escritura en las lenguas propias de las comunidades indígenas, buscando en todo momento impartir una educación bilingüe; sin embargo, cuando esto no sea posible, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con dichos pueblos con miras a la implementación de medidas que permitan alcanzar ese objetivo; sin soslayar que la formulación de programas de estudio debe ser precedida por un estudio etnológico.

Expone que la fracción IV del artículo 87 de la ley impugnada, deja al libre arbitrio de la autoridad educativa estatal el cumplimiento de la obligación de impartir educación bilingüe dentro de las comunidades indígenas, dejando de lado la preservación de la identidad lingüística del educando, lo que interpreta como pérdida de identidad cultural.

Manifiesta que Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no contempla en ninguno de sus artículos, la implementación de programas de capacitación o ayuda técnica a fin de que las comunidades gestionen sus modelos educativos y puedan hacerse cargo de la impartición de educación en todos los niveles de manera independiente del Estado.

Vigésimo primero. Violaciones al procedimiento legislativo en la aprobación de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

- 21.1. No se tomaron en cuenta las iniciativas de Ley de Educación, porque la que finalmente se aprobó se basó en un proyecto de ley que no estaba armonizado con la Ley General de Educación, conocido como «ley machote».
- 21.2. La minuta que se envió al Poder Ejecutivo no se firmó por todos los secretarios, como ordena el artículo 42 de la Constitución local, quienes fueron substituidos ilegalmente en la sesión en que se aprobó la Ley de Educación, y el secretario que finalmente firmó la minuta, no estuvo presente.
- 21.3. Durante la sesión plenaria de quince de mayo de dos mil veinte, en que la legislatura aprobó la Ley de Educación, hubo un momento en que faltó quorum, por lo que debió suspenderse e ir a receso.
- 21.4. No se convocó ni distribuyeron los dictámenes con veinticuatro horas de antelación, como establece el artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso local.
- 21.5. Además, al parecer se distribuyeron dos dictámenes, porque en la sesión un diputado aludió al inciso c) del artículo 183 del proyecto de ley, inciso inexistente en el precepto respectivo del dictamen aprobado en comisiones.
- 21.6. No se realizaron consultas a los pueblos indígenas ni a las personas con discapacidad.

4. Por su parte, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos**³, en su único concepto de invalidez, manifestó en esencia, lo siguiente:

- a) Refiere que el artículo 23, así como de los capítulos VI, denominado: «De la educación indígena» (artículos 84 a 87) y IX, denominado: «De la educación inclusiva y educación especial» (artículos 94 a 102), contenidos en el Título Tercero «Del Sistema Educativo Estatal», de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, 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, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.
- b) Expone que del análisis del proceso legislativo se desprende que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias, lo que vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.
- c) En relación con el **Derecho a la Consulta Indígena**, consideró necesario exponer el contexto de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Michoacán de Ocampo:

Expone que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el Estado de Michoacán de Ocampo el 27.7% de la población se identifica o autoadscribe como indígena. Además, que aproximadamente un 3.6% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria, siendo la más hablada el purépecha o tarasco (83.2%), náhuatl (6.5%), mazahua (3.9), mixteco (0.8%) y otomí (0.4%).

Asimismo, que en el Estado de Michoacán de Ocampo, la población que se autodenomina como personas afromexicanas, es de 3,734, que corresponde al 0.08% del total de su población.

Con base en lo anterior, estima que es inconcuso que existe población indígena en el Estado de Michoacán de Ocampo que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es óbice para que el Estado no garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

- d) Que el Convenio 169 de la OIT, establece en su artículo 6, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias, a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a: **I.** Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas; **II.** Establecer 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; **III.** Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e

³ Demanda de acción de inconstitucionalidad 177/2020.

iniciativas de esos pueblos y, en casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin; y, IV. Las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

- e) De igual forma, expone que el artículo 7 del citado Convenio, 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.
- f) Por tanto, expone, que 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; esto, aunado a que 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 nacional e internacional.
- g) En relación con la inconstitucionalidad por falta de consulta previa, la accionante expone que advierte que el órgano legislativo Michoacano fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia, conforme a los parámetros mínimos, aun cuando tenía la obligación de hacerla.
- h) Que el Capítulo VI de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, al establecer que el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, 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 diverso segmentos de la sociedad.
- i) En relación con la **falta de consulta a las personas con discapacidad en la Ley impugnada**, refiere que del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto.
- j) Refiere que el Capítulo XI de la Ley impugnada, está encaminada a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones barreras 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.

Considera que dichas 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 educacional estatal para cumplir esos fines.

Sin embargo, expone que de la revisión del procedimiento legislativo, se advierte que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trata de un proceso decisorio que les afecta directamente.

- k) 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 sean escuchados, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria. Por tanto, 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.
- l) Expone que, si bien, 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, advierten que la naturaleza del presente asunto resulta una oportunidad para que la Corte se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

5. **Artículos señalados como violados.** La **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, señaló como violados los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 14, 16, 17, 22 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Pacto de San Salvador».

6. Por su parte la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, señaló como violados los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 4, 5, 6, 7 y 8, del Convenio 169, de la Organización Internacional

del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4.3, de la Convención sobre Derechos de las personas con Discapacidad.

7. **Registro y turno.** Por acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, bajo el número **168/2020**, y ordenó turnar el asunto a la **señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para que fungiera como instructora. Ese mismo día el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrarla con el número **177/2020** y acumularla a la acción de inconstitucionalidad **168/2020** en razón de que se controvierte la misma norma.
8. **Admisión.** Mediante acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtiera efectos la notificación del citado auto.
9. La demanda no se admitió respecto del Secretario de Gobierno y del Director del Periódico Oficial, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que se trata de autoridades subordinadas al Poder Ejecutivo.
10. Asimismo, requirió al Poder Legislativo Estatal, por conducto de quien legalmente represente, para que al rendir el informe solicitado, envíe a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada; incluyendo las iniciativas, dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado donde consten la votación de los integrantes de ese órgano legislativo.
11. De igual forma, se requirió al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se hubiera publicado el decreto controvertido; apercibidas dichas autoridades que, de no cumplir con lo anterior, se les aplicará una multa en términos del artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles.
12. Finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
13. **Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante oficio recibido el trece de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Estado de Michoacán de Ocampo, representante del Gobierno del Estado, rindió el informe solicitado, en el que expuso, en síntesis, lo siguiente:
 - a) Que el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, participó únicamente en la promulgación y refrendo de la ley, además que una autoridad subordinada a él, fue quien realizó la publicación de la norma jurídica, en este caso es la Dirección del Periódico Oficial del Estado, autoridad que no tiene legitimación pasiva.

Lo anterior, refiere, que en términos del artículo 61, fracción I, de la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se estableció por el Constituyente que el Gobernador del Estado no puede rehusarse por ningún motivo a promulgar y publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado.
 - b) Refiere que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez de las porciones normativas contenidas en el artículo 23, así como los capítulos VI «De la Educación Indígena» -artículos 84 a 87- y IX «De la Educación Inclusiva y Educación Especial» contenidos en el Título Tercero «Del Sistema Educativo Estatal» -artículo 94 al 102- de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo; por su parte, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, demanda la invalidez de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo como sistema normativo; sin embargo, expone que del análisis sistemático de los preceptos legales impugnados, sostiene su constitucionalidad, aunado a que estima que los conceptos de invalidez vertidos por las demandantes son infundados.
 - c) Refiere que si bien, en la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo impugnada habla de la educación indígena, en la misma no se establecen hipótesis legales que afecten la vida y cultura de los pueblos originales del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que no viene a establecer un modelo educativo por sí mismo.
 - d) Expone que los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, en ninguna parte de su texto legal establecen de forma expresa la forma en que debe impartirse la educación indígena, sino por el contrario, respetan en todo momento el derecho de los pueblos originarios a participar en la estructura y elaboración de un modelo educativo acorde a sus usos y costumbres.
 - e) Que la ley tildada de inconstitucional es de carácter general y ésta solo sienta las bases para la estructuración de la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, en atención a la competencia concurrente de Federación y Estados en materia

educativa, sin que de forma directa o indirecta se esté afectando o se prevea una afectación futura a la autodeterminación, educación y cultura de los pueblos y comunidades originarias, sino por el contrario, garantiza que la educación indígena sea impartida conforme a las necesidades propias de las comunidades.

- f) Refiere que tampoco se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, sino que se ha reconocido que la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo debe ser inclusiva y especial.
- g) Aduce que de los artículos 94, 95 y 96, se observa que en ningún momento se establece un modelo o estructura educativa para grupos vulnerables y especiales, por el contrario, se establecen las bases para que la autoridad educativa tome en consideración las necesidades de los grupos vulnerables y especiales, a fin de eliminar la barrera de desigualdad educativa, cultural y psicológica para ahora establecer parámetros que permitan desarrollar al máximo sus habilidades y su inclusión en la vida cotidiana; lo que cumple con la obligación del Estado de Promover, respetar y garantizar los derechos humanos.
- h) Que la Ley de Educación impugnada no es de categoría sospechosa como lo sostiene indebidamente el organismo actor, puesto que la ley por el contrario es inclusiva, por lo que no puede calificarse de categoría sospechosa por el simple hecho de que la norma jurídica en mención menciona como partes del sistema educativo a los padres de familia, por lo que para ello al no decir «familia», se está discriminando a los demás integrantes de la familia que también participan en la educación. Considera que dicho argumento es falaz.
- i) En otro tenor, en relación con el argumento de que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no es progresiva, al cuestionar el hecho de que la prestación de los servicios educativos se encuentran supeditados a la suficiencia presupuestal, lo cual no puede justificarse para negar el acceso a la educación, puesto que la obligación del Estado en el particular es dar el acceso sin limitaciones a la educación, manifestaciones que considera constituyen un sofisma, debido a que pretende hacer notar la Comisión Estatal de los Derechos Humanos que no se cumple con el principio de progresividad al condicionarse el acceso a la educación a la suficiencia presupuestal.

Sin embargo, la suficiencia presupuestal a que hace alusión la Ley impugnada, establece que la prestación del servicio de educación se encuentra supeditado a la aprobación del presupuesto y ampliaciones presupuestarias para que pueda darse éste, sin que ello implique una desatención a dicho rubro en un escenario catastrófico de falta de liquidez presupuestal, el cual es un tema distinto al que la norma jurídica impugnada hace referencia, pues ésta únicamente establece que el servicio educativo dependerá de la suficiencia presupuestal, mientras que la falta de liquidez presupone un tema interno o administrativo que por obvias razones se encuentra regulado en ordenamientos legales distintos.

14. **Informe del Poder Legislativo.** Mediante escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Diputado Octavio Ocampo Córdova, Presidente de la Mesa Directiva de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo en representación del Poder Legislativo, rindió su informe en el que en esencia adujo, en el apartado de conceptos de invalidez, lo siguiente:

- I. En relación con la acción de inconstitucionalidad 168/2020, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo:

- a) Que el congreso Estatal cumplió con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en cuanto al proceso legislativo.
- b) Que con fecha doce de abril de dos mil diecinueve, la Comisión de Educación, en reunión de trabajo, acordaron los diputados integrantes, la propuesta para realizar foros de información, referente a la nueva iniciativa de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que abrogaría en su momento a la norma en esa materia que se encontraba vigente en esa temporalidad, quedando con esa fecha aprobada por unanimidad la propuesta en referencia, por lo que con fundamento en los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; 64, fracción X, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 43 y 45, de Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; y, 43 y 44, del Reglamento de Comisiones y Comités del H. Congreso del Estado, se procedió a convocar en tiempo y forma legal, entre otros:
 - El Foro Estatal de Consulta Rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, celebrado el día trece de marzo de dos mil veinte.

El cual se efectuó por medio de una invitación abierta a la comunidad en general, la cual refiere, de ninguna manera fue limitativa, sino al contrario, invitando a la participación de las comunidades a integrar en conjunto esta ley.

- c) Expone que, además del Foro realizado en la localidad de San Jerónimo Purenchécuaro, Municipio de Quiroga, se llevaron a cabo otros Foros de Consulta en diferentes regiones del Estado, los cuales una vez aprobados por la Comisión de Educación, se procedió a la organización correspondiente, de los cuales destaca los siguientes:
- Primer foro. Arteaga, Michoacán, realizado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.
 - Segundo foro. Zamora, Michoacán, realizado el quince de noviembre de dos mil diecinueve.
 - Tercer foro. Zitácuaro, Michoacán, realizado el seis de febrero de dos mil veinte.
 - Cuarto foro. Huetamo, Michoacán, realizado el diez de febrero de dos mil veinte.

Por lo que considera que al aprobar la Ley de Educación, determina las oportunidades a los indígenas, eliminando con ello, cualquier práctica discriminatoria, asegurándose así, el desarrollo de sus pueblos y comunidades, lo cual, se trabajó en forma conjunta con ellos.

- d) Que, la Ley de Educación emitida, al ser aprobada no genera impacto, que afecte y/o en su caso vulnere la planeación, desarrollo, ejecución, evaluación e impartición, en virtud de que, este derecho a la educación, y propiamente en materia indígena, se encuentran regulados en los artículos 84, 85, 86 y 87, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, numerales que regulan lo establecido en las normas vigentes; por tanto, al llevar a cabo la consulta previa, la consideró realizar por formar parte de un cambio normativo, así la legislatura del Estado de Michoacán, la celebró previo a la aprobación del decreto impugnado, y, por ello, motiva la inexistencia de vulneraciones a los derechos de los pueblos de origen, dado que, con ello respeta la cultura e identidad, así como la libertad de conciencia.
- e) Que en ningún momento a los educandos y los familiares de los mismos se les asigna un rol o papel secundario, sino al contrario se les toma en cuenta para la elaboración de los planes y programas de estudio y en el diseño de la currícula y materiales educativos, además se les hace la invitación a organizaciones de la sociedad civil para que también participaran en este proceso.
- f) Que dicho sistema no es discriminatorio, ya que incorpora a todos los habitantes del Estado, pues considera que, tienen el mismo derecho humano a recibir la educación que sea de su elección y aspiraciones, considerando en lo individual sus capacidades, motivo que no es limitativo en las oportunidades igualitarias y justas dentro de un acceso, así como en la permanencia educativa. Por tanto, contrario a lo señalado por la Comisión, la norma recurrida, no implica una función discrecional y no obligatoria, y que, al referir comunidad educativa, se refiere a conceptos de legalidad y de técnica legislativa en la materia de educación, no con ello pretendiendo como se busca hacer valer, el incorporar lo inexistente, dado que la familia en todo momento podrá participar en el sistema educativo, de conformidad con su propia naturaleza, dejando las obligaciones que se equiparen a quienes les corresponda.
- g) Expone que la Ley combatida no limita el otorgamiento al nivel más alto posible en el derecho a la educación, por el contrario, se evitan limitaciones o restricciones en el derecho a la educación. Así, el Estado en competencia, garantizará y otorgará el derecho a la educación, evitando siempre los actos discriminatorios, de seguridad y certeza jurídica, legalidad y planeación participativa.
- h) Que el derecho humano en la educación, a que se hace referencia en el artículo 60 de la Ley impugnada, dispone que, habrá un docente en cada centro educativo de educación especial, lo que, permite potencializar la educación, como lo dispone el numeral 3 de la Constitución Federal. Por consiguiente, refiere que, la educación será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, de esa forma, se procederá a eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables.
- i) En relación con las notificaciones importunas de las visitas domiciliarias y prácticas por tiempo indefinido, refiere que contrario a lo establecido por las accionantes, las visitas de vigilancia se llevarán a cabo en días y horas hábiles; así, la autoridad competente, podrá de oficio, habilitar días y horas inhábiles, cuando así lo requiera el asunto, para lo cual deberá notificar previamente, notificación que surtirá sus efectos el mismo día en que se practique su visita, tal como se desprende de los numerales 207 y 209, de la Ley de Educación vigente en la Entidad, la cual no otorga discrecionalidades y tampoco en la práctica las visitas. Por tanto, los plazos establecidos y regulados expresamente en la ley, se encuentran atendidos, lo cual genera certeza jurídica a quien se le practica la visita, garantía de exacta aplicación de la ley y principio de legalidad.
- j) Refiere que en la Ley de Educación que hoy impugna, dentro del articulado se establece una educación inclusiva, de conformidad con el artículo 17, que señala la rectoría de la educación que el Estado garantice, por lo que, será

impartida por éste, además de obligatoria, será gratuita, laica, científica, universal, inclusiva, pública, integral y cívica. Asimismo, se relaciona el numeral 23, en virtud de que se establece que, toda educación que se imparta en el Estado será inclusiva, con ello, se erradica toda forma de discriminación, exclusión y segregación, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación, por lo que el diverso 38 del mismo ordenamiento, señala que, la educación se imparta en el Estado, con base en lo establecido en la Ley General, armonizándose con ello, la equidad que favorece en el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas.

- k) Que con base en los criterios emitidos por esta Suprema Corte, la concurrencia corresponde a las facultades concurrentes que podrán ser ejercidas tanto por la Federación como por las entidades federativas, es decir que, siempre y cuando así, lo disponga la propia Ley Fundamental o porque constituyan una manifestación directa en la Soberanía; por ello, el Legislador Michoacano, en debida observancia a la legalidad, como a la constitucionalidad, establece lo relativo con el sistema educativo en Michoacán, lo cual es relativo con los parámetros en los derechos emitidos por la autoridad Federal, encontrándose facultada para ello.
- l) Que el artículo 112 de la Ley de Educación vigente, señala que los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Y que, como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a lo regulado en dicho precepto, por lo que recibirán becas, alimentos y demás apoyos económicos priorizando a los alumnos que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación.

Asimismo, expone que el artículo 29 de la ley impugnada, establece que las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, establecerán y determinarán las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, para ello, llevarán a cabo las acciones correspondientes, como lo son, las políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación, y, el celebrar convenios de colaboración interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario.

- m) Con base en lo señalado en los artículos 10 y 1822 de la Ley impugnada, se determina la obligación de las personas en el Estado, para hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, con la finalidad de que reciban la educación constitucionalmente establecida como obligatoria; y que además, deberán de participar en los procesos educativos de los que formen parte, conociendo y ocupándose de su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo integral. En este sentido la norma recurrida, expresa cual será la educación obligatoria y que se entiende por ella.
- n) La educación en sus respectivos niveles, corresponde en principio, con las obligaciones de que las personas en la Entidad, tendrán que hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, ello con el objeto de que, reciban la educación constitucionalmente establecida como obligatoria, de conformidad con lo regulado con el numeral 3 de la Constitución Federal.

Refiere que en ese aspecto la Comisión, carece de sustento al mencionar que, en los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la Ley impugnada, se imponen cargas y obligaciones a cargo de los tutores respecto de sus pupilos, dado que, si bien es cierto, las obligaciones y responsabilidades son correlativas y no así unilaterales, pues si bien es cierto que, el derecho para intervenir en el proceso educativo, se encuentra diseñado y determinado, dentro de las leyes vigentes en la materia de educación, todo ello en beneficio de los educandos y por consiguiente de las familias que forman parte de la sociedad, del Estado y de los municipios. De tal forma que, derivado de lo anterior, existe la ausencia de exclusión en el diseño, ejecución, evaluación e impartición de la educación, virtud de que, como ya se precisó en líneas de este apartado, las posibles cargas son inexistentes.

- o) Que las autoridades educativas, establecerán las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, de manera equitativa con excelencia, así, el acceso a la educación básica y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad, este parámetro se tendrá por satisfecho, con el ofrecimiento de servicios educativos.

Que ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, al igual que en el caso de la educación básica y media superior; por lo que, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, atendiendo a la edad, al desarrollo cognitivo, a la madurez emocional y a los conocimientos que demuestren los

educandos mediante la evaluación correspondiente. Lo anterior, también será en las acciones similares para el caso de la educación superior.

- p) Que los educandos serán evaluados, en forma integral, comprendiendo una valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio; de tal forma que, las instituciones tendrán la obligación de comunicar periódicamente a los educandos y a las madres y padres de familia o tutores, ello, dado que, los resultados de las evaluaciones parciales o en su caso finales, al igual que observaciones sobre el desempeño académico y conducta de los educandos que les permitan lograr un mejor aprovechamiento.
- q) Refiere que el numeral 19 transcrito, expresa la posesión que el Estado cuenta con la rectoría de la educación, misma que, será impartida en todos los correspondientes niveles y modalidades, siendo gratuita para todos, por lo que está prohibido cobrar cualquier tipo de contraprestaciones, incluidas cuotas de inscripción o solicitar pagos regulares o de cualquier otra índole; ningún tipo de donativo podrá considerarse como contraprestación del servicio educativo. Expone que, contrario a lo que argumenta la Comisión, no se vulneran los Principios de Igualdad, No Discriminación, Equidad, Proporcionalidad y Razonabilidad, en la Entrega de Recursos a los Planteles Educativos.
- r) Expone que, si bien, la ley impugnada establece que la educación superior debe ponerse especial énfasis en los jóvenes, no implica que se discrimine por edad a los demás educandos; pues si bien es cierto, en este apartado superior, la obligación de garantizarla le corresponde al Estado, por lo que, las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale.

Refiere que contrario a lo expuesto, el derecho a la educación, se encuentra garantizado por el Estado, erradicando con ello los posibles elementos en el derecho a lo posible; así, el Estado en competencia, deberá de garantizar el nivel de educación superior a la concurrencia, lo que motiva la inexistencia de vulneración en los derechos Constitucionales en la materia.

- s) Refiere que la ley impugnada, no vulnera la consulta de los planes y programas, contenidos y materias, a cargo de la autoridad, dado que, como ya se puntualizó, se llevó a cabo la consulta previa, de la comunidad educativa, la ciudadanía en general y la consulta indígena a los pueblos originarios, lo cual es constitucional, pues no suprime opiniones públicas de docentes, familiares, educandos y sociedad general. Es decir que, es incoherente mencionar que, existe en la Ley que se pretende invalidar, la Inobservancia en la Planeación Participativa y Democrática en la Expedición de Normas Educativa, en los Planes y Programas de Estudios y sus Contenidos, Consulta Previa, Derecho a Decidir y opinar.
- t) Que la sustentabilidad educativa, se relaciona con el desarrollo de una gestión sustentable, la cual construye la manera perdurable del mejoramiento, de una organización escolar o en el conjunto del entorno local, por lo que el término sostenible, perdurable o sustentable de manera insistente, son variables que se incluyen en forma expresa.

Que el derecho humano a la educación, comprende además la educación, para la sustentabilidad, la que, se conceptualiza como una mirada desde el aprendizaje sustentable, que a partir de datos recientes sobre el aprendizaje de conocimientos y desarrollo de habilidades en los niveles educativos básico, medio y medio superior, producidos en pruebas estandarizadas, se explica la relación mutua y poco sustentable entre educación y desarrollo.
- u) Que los principios rectores de gratuidad y obligatoriedad en los niveles educativos, en materia de educación, contenidas en la Ley de Educación, reúnen y cumplen en forma satisfactoria los principios constitucionales de educación universal e inclusiva.
- v) Que el Estado posee la obligación en la enseñanza de la lectura y la escritura en las lenguas propias de las comunidades indígenas, de tal forma que, las leyes vigentes, buscan el respetar y garantizar, en todo momento impartir una educación bilingüe, así como la implementación de medidas que permitan alcanzar ese objetivo. Así, al reconocer la diversidad cultural frente al racismo y la discriminación permitirá aceptar la diferencia, construir ciudadanía, respetar la dignidad, en suma, hacer una realidad la vigencia de los derechos humanos.

Con ello, significa el reconocer que en la defensa y protección de sus derechos se requiere de una conceptualización general, pero expresa, que respete los derechos humanos de los pueblos originarios; por lo que, todas las interrelaciones que suelen operar entre las desventajas puramente económicas y las de otro origen, como el racial, étnico, genérico, geográfico, exigen un tratamiento y una intervención específica destinada a modificar el lugar en que los pueblos

indígenas, la infancia y las mujeres, por citar algunos colectivos, han sido ubicados en condiciones de vulnerabilidad dentro de la sociedad, buscando las causas que la generan e intentando acercarles las estructuras y oportunidades necesarias.

Por ello estima que, la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, sí considera en sus artículos, la implementación de programas de capacitación o ayuda técnica a fin de que las comunidades gestionen sus modelos educativos y puedan hacerse cargo de la impartición de educación en todos los niveles en la educación.

- w) Expone que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, cumplió con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, ello en cuanto al proceso legislativo.
- II. En relación con la acción de inconstitucionalidad 177/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:
- a) Refiere que retoma todo lo argumentado en incisos precedentes.
- b) Expone que, en relación con la Consulta a los Pueblos Indígenas en el Estado de Michoacán de Ocampo, se llevó a cabo en forma previa, con fundamento en los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo; 64, fracción X, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 43 y 45, de Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; y, 43 y 44, del Reglamento de Comisiones y Comités del H. Congreso del Estado; se procedió a convocar entre otros, al «FORO ESTATAL DE CONSULTA RUMBO A LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO», celebrado el día trece de marzo de dos mil veinte, el cual se llevó a cabo en San Jerónimo Purenchécuaro, Municipio de Quiroga, Michoacán, en el Auditorio «Casa de la Cultura», en la Plaza Comunal, a las 9:00 horas, como se acredita con el Acta destacada con esa fecha que ha sido relacionada en el presente informe y que además se anexa al mismo.
- III. En relación con el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.
- a) Refiere que el artículo 23 de la ley impugnada determina entre otros que, la educación que será impartida en el Estado, en todo momento será inclusiva, es decir que este precepto se vincula con los ya referidos numerales de la Constitución General y de la Constitución en el Estado de Michoacán de Ocampo, pues se expresa el eliminar de toda forma la: *discriminación, exclusión y segregación*, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación; aspectos constitucionales salvaguardados, de conformidad con los parámetros internacionales.
- b) Que, con la emisión de una nueva Ley de Educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, el procedimiento legislativo cumplió con la obligación de regular lo establecido en los derechos humanos de educación con personas con discapacidad; por lo que, no se vulneran los artículos 1 y 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
15. **Alegatos.** Mediante escritos presentados el trece y dieciocho de noviembre de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, así como la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, realizaron diversas manifestaciones a guisa de alegatos, en las que básicamente reiteraron sus argumentos expuestos en su contestación y demandada.
16. **Causa de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.
17. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía no formuló pedimento en este asunto.
18. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción.
- II. CONSIDERACIONES.**
19. **Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴ abrogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, en términos de sus artículos transitorios quinto y décimo segundo⁵, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20. **Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
21. En atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.
22. Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.
23. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
24. Bajo este contexto, se advierte que Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue publicada mediante Decreto 330, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal.
25. Ahora, debe tomarse en consideración que las demandas, tanto de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo⁷, así como la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte; así como

⁴ «Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...].»

«Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]».

⁵ «Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

[...]

Décimo Segundo. Se aboga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.»

⁶ «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. (...)».

⁷ La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó su escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad el veintidós de junio de dos mil veinte en la Oficina de Correos de México, de dicha entidad.

que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y concluyó el uno de septiembre de dos mil veinte.

26. En ese sentido, toda vez que las demandas se presentaron el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.
27. **Legitimación.** A continuación, se procede analizar la legitimación de las promoventes de la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para su ejercicio.
28. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional⁸, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
29. En el caso, la demanda de **acción de inconstitucionalidad 168/2020**, fue suscrita por Uble Mejía Mora, en su carácter de Secretario Ejecutivo encargado de despacho por ministerio de ley y, por tanto, como representante de la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo**⁹, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento de ocho de diciembre de dos mil diecinueve, firmado por el Presidente de dicha Comisión Estatal, que acredita su designación en ese cargo; así como copia certificada del *«acta de sesión extraordinaria para declarar la ausencia definitiva del Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos»*, celebrada por el Consejo de dicha Comisión Estatal, el nueve de diciembre de dos mil diecinueve; consecuentemente dicho funcionario cuenta con facultades para representar a la CEDH y promover acciones de inconstitucionalidad a su nombre, de conformidad con los artículos 12, fracción I, 13, fracción XXVII, 18 y 27, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo¹⁰.
30. Por su parte, la demanda de **acción de inconstitucionalidad 177/2020**, fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, que acredita su designación en ese cargo por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro, el cual fue otorgado por el Pleno del Senado de la República en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve; funcionaria que cuenta con facultades para representar a la CNDH y promover acciones de inconstitucionalidad a su nombre, de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹.

⁸ «Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II».

«Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario».

⁹ En términos de los artículos 26 y 43, fracción VII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, que a la letra establecen:

«**Artículo 26.** Cuando el Consejo declare la ausencia definitiva del Presidente de la Comisión, **quedará como encargado del despacho el titular de la Secretaría Ejecutiva**, en tanto se designa al nuevo titular conforme al presente ordenamiento, en un plazo no mayor de treinta días se determinará el procedimiento de designación.»

«**Artículo 43.** La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

VII. Las demás que le asigne la ley.»

¹⁰ «**Artículo 12.** La Comisión se integra por:

I. El Presidente;»

«**Artículo 13.** Son atribuciones de la Comisión: (...)

XXVII. Proponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal expedidas por el Congreso, que vulneren los Derechos consagrados en la Constitución y en los tratados Internacionales de los que México sea parte;»

«**Artículo 18.** El Presidente es el representante legal y autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.»

«**Artículo 27.** El Presidente de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal y jurídica de la Comisión;»

¹¹ «**Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

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

31. Ahora, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹², la Comisión Nacional y Estatal de los Derechos Humanos, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, las comisiones promovieron acción en contra de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, la cual estiman vulnera derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 14, 16, 17, 22 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Pacto de San Salvador»; así como los diversos 4, 5, 6, 7 y 8, del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4.3, de la Convención sobre Derechos de las personas con Discapacidad.
32. Por lo anterior, se concluye que, tanto el Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal, como la Comisionada Presidenta de la CNDH cuentan con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
33. **Procedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
34. Del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que ha sobrevenido una causa de improcedencia respecto de la fracción VIII del artículo 112 de la ley impugnada, reformado después de la presentación de la demanda, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.
35. La norma impugnada originalmente, establecía:

Artículo 112. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:

[...]

VIII. Recibir becas, alimentos y demás apoyos económicos priorizando a los educandos que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación;

36. La norma reformada tiene el texto siguiente:

Artículo 112. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma.

Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:

[...]

(REFORMADA, P.O. 4 DE MAYO DE 2021)

VIII. Recibir becas, alimentos, **productos adecuados para la gestión menstrual, tales como, toallas sanitarias desechables y de tela, tampones, copas menstruales o cualquier otro bien destinado a la gestión menstrual** y demás apoyos económicos priorizando a **las y** los educandos que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación;

¹² «Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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;»

37. Dicha reforma satisface los criterios de nuevo acto legislativo¹³, pues es producto de un proceso legislativo realizado en todas sus etapas, e introduce un cambio material o substantivo porque modifica el alcance normativo del derecho previsto en la fracción VIII impugnada.
38. En consecuencia, los efectos de esa norma han cesado, pues en términos del artículo 105, penúltimo párrafo, constitucional, no es posible imprimir efectos retroactivos a una eventual declaratoria de invalidez en esta acción de inconstitucionalidad, dado que esa norma impugnada no pertenece a la materia penal. Por lo tanto, debe sobreseerse y **se sobresee respecto de la fracción VIII del artículo 112 de la ley impugnada**, con fundamento en los numerales 65 y 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

III. ESTUDIO.

39. **Precisión de la litis.** Por razones metodológicas, los temas planteados en estas acciones de inconstitucionalidad se agruparán en cuestiones que no necesariamente coinciden con el orden en que aparecen formuladas en los escritos respectivos.
40. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna, específicamente, los artículos 23, 84 a 87 y 94 a 102 de la Ley de Educación local.
41. Por su parte, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, si bien hace argumentos en los que aparentemente impugna la totalidad de la Ley citada, de un análisis de su demanda se advierte que en realidad cuestiona los artículos siguientes: 7, 10, 18, fracciones III y IV, 19, 23, 29 fracciones I, VIII y X, 38, 43, 44, 46, 47, 62, 73, 75, 84 a 87, 94 a 102, 112, fracción VIII (Se sobreseyó conforme al considerando anterior), 122, 163, 176, 177, 204, 205, 207, 209 a 219, 227 y Noveno transitorio, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial del de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.
42. En consecuencia, se estudiarán los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, en función de su potencial invalidante. Y en seguida, se estudiarán los temas en que se impugna el contenido de la Ley de Educación local, agrupándolos en función de su contenido. Lo anterior, de acuerdo con el siguiente cuadro:

TEMA	CONTENIDO
1	VIOLACIONES A LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
2	VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADAS CON LA CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD
	2.1. Consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
	2.2. Consulta a personas con discapacidad.
	2.3. Análisis del proceso legislativo.
3	VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD
	3.1. El derecho a la educación.

¹³ Tesis P./J. 25/2016 (10a.): ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

3	3.2. Contenido y alcance del principio de progresividad.
	3.3. Análisis de las normas impugnadas.
	3.3.1. Artículo 29, fracción VIII.
	3.3.2. Artículos 62 y Noveno transitorio.
	3.3.3. Artículo 75.
4	CLÁUSULA DEMOCRÁTICA, PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA ELABORACIÓN Y ADECUACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EDUCATIVOS A CONTEXTOS REGIONALES Y LOCALES
5	OBLIGACIÓN DE LOS PADRES O TUTORES DE HACER QUE LOS MENORES RECIBAN EDUCACIÓN, Y DE ESTOS DE RECIBIRLA
	5.1. Interés superior del menor.
	5.2. La educación como bien básico para la autonomía.
	5.3. Régimen constitucional.
6	EXCLUSIÓN DE LA FAMILIA EN SENTIDO AMPLIO Y TUTORES EN EL PROCESO EDUCATIVO
7	FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS
	7.1. La educación que imparten los particulares.
	7.2. Discrecionalidad de la autoridad para el otorgamiento de becas y calificación del aumento en los costos en la educación.
	7.3. Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen acciones de vigilancia.
	7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitantes.
	7.5. Sanciones administrativas.
8	INDEBIDA REGULACIÓN DE BECAS
9	VIOLACIÓN AL DERECHO A LA IDENTIDAD, AL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA
10	DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y SISTEMA DE EVALUACIÓN INADECUADO
11	DESIGUALDAD EN LOS RECURSOS A PLANTELES EDUCATIVOS
12	REMISIONES INDEBIDAS QUE INVADEN COMPETENCIAS RESERVADAS
13	INCONSTITUCIONALIDAD POR REPLICAR CONTENIDOS RESERVADOS A LA FEDERACIÓN
14	SOSTENIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN
15	ARGUMENTOS RESTANTES

Tema 1. Violaciones a los principios generales del procedimiento legislativo.

46. En el *vigésimo primer* concepto de invalidez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos argumenta que la Ley de Educación del Estado de Michoacán debe invalidarse, porque en el procedimiento legislativo se cometieron las siguientes violaciones:
- a. No se tomaron en cuenta las iniciativas de Ley de Educación, porque la que finalmente se aprobó se basó en un proyecto de ley que no estaba armonizado con la Ley General de Educación, conocido como «ley machote».
 - b. La minuta que se envió al Poder Ejecutivo no se firmó por todos los secretarios, como ordena el artículo 42 de la Constitución local, quienes fueron substituidos ilegalmente en la sesión en que se aprobó la Ley de Educación, y el secretario que finalmente firmó la minuta, no estuvo presente.
 - c. Durante la sesión plenaria de quince de mayo de dos mil veinte, en que la legislatura aprobó la Ley de Educación, hubo un momento en que faltó quorum, por lo que debió suspenderse e ir a receso.
 - d. No se convocó ni distribuyeron los dictámenes con veinticuatro horas de antelación, como establece el artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso local.
 - e. Además, al parecer se distribuyeron dos dictámenes, porque en la sesión un diputado aludió al inciso c) del artículo 183 del proyecto de ley, inciso inexistente en el artículo respectivo del dictamen aprobado en comisiones.

48. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez. En primer lugar, se expondrá la doctrina jurídica general relativa a las violaciones al procedimiento legislativo. En seguida se analizará el procedimiento legislativo del que derivó la ley impugnada a la luz de la misma.
49. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que una ley avalada por una amplia mayoría de un congreso elegido democráticamente, respetando las normas de una deliberación democrática, está revestida de una fuerte presunción de constitucionalidad. En este escenario, hay razones para que los tribunales constitucionales sean deferentes con el legislador, lo que se traduce en que sólo ante razones de peso considerable debe declararse su inconstitucionalidad.
50. En estas condiciones, para invalidar un ordenamiento por violaciones al procedimiento legislativo, es imperativo cerciorarse de que se trata de violaciones que realmente hayan trascendido a los principios que dotan de valor a las decisiones democráticas.
51. Este Tribunal Pleno ha sostenido en distintos precedentes¹⁴ el criterio consistente en que no cualquier violación del procedimiento legislativo tiene el potencial de invalidar la totalidad de la ley, sino sólo aquellas que trasciendan a su calidad democrática porque lesionen el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como las que desconozcan el principio de deliberación democrática, es decir, las que afecten a las condiciones para que pueda desarrollarse una genuina deliberación política.
52. En efecto, una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, como cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación o como cuando se delibera sin contar con la información relevante y/o sin el tiempo adecuado para analizarla.
53. Lo anterior tiene sentido si se parte de los fundamentos del proceso democrático, es decir, de las razones por las cuales se estima que el método de decisión democrática es valioso frente a otros métodos de decisión política¹⁵. Lo que dota de valor al método democrático es que intenta reproducir las condiciones de una deliberación racional informal, pero superando sus inconvenientes operativos, como la ausencia de límites temporales para tomar una decisión, la exigencia de que participen todos los afectados o la exigencia de unanimidad.
54. Así es, el método de deliberación racional informal es valioso porque tiene un valor epistémico, es decir, parte del supuesto de que si todos los afectados por la decisión a tomar participan en un debate con acceso a toda la información relevante, en el que respeten reglas de racionalidad deliberativa y adopten un punto de vista imparcial, el consenso resultante será con mayor probabilidad correcto.
55. La deliberación democrática pretende reproducir las reglas que dotan de valor epistémico a la deliberación racional informal pero superando sus inconvenientes operativos, a través de la imposición de límites de tiempo para debatir y decidir, mediante la

¹⁴ Tesis P. L/2008: «**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.** Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quorum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.»

¹⁵ Véase, *inter alia*, Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, ed. Gedisa, Barcelona; Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ed. Astrea, Buenos Aires; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

adopción del método de representación por la imposibilidad de que participen directamente todos los afectados sin una merma significativa de su autonomía, y recurriendo a la regla de la mayoría para evitar los inconvenientes prácticos de la regla de la unanimidad.

56. En este sentido, las violaciones al procedimiento legislativo que deben estimarse trascendentes son, exclusivamente, aquellas que impacten significativamente en las condiciones que dotan de valor epistémico al método democrático, es decir, las que excluyan de la deliberación a fuerzas políticamente representativas (convocatoria y votación), o las que afecten las condiciones para poder deliberar racionalmente como son, entre otras, el acceso oportuno a la información relevante, como cuando se somete a discusión una propuesta de ley cuyo contenido se ignora o no se ha tenido el tiempo suficiente para analizarlo.
57. El resto de violaciones al procedimiento, en la medida en que no afecten a estos principios, no deben considerarse invalidantes por razones de economía.
58. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo este Tribunal Pleno no advierte que se haya cometido alguna violación que trascienda a los principios de la deliberación democrática y tenga efecto invalidante.
59. De las constancias del proceso legislativo (fojas 432 y ss.), especialmente del dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria (fojas 492 y ss.) y sometido a consideración del Pleno de la legislatura, se advierte que en el dictamen que se sometió al Pleno fueron tenidas en consideración cuatro iniciativas distintas (leídas ante la Cámara en sesiones anteriores), por lo que no hay elementos para estimar, como se afirma en el concepto de invalidez, que las iniciativas no fueron tenidas en cuenta, con independencia de cuál de esas iniciativas fue acogida finalmente por el Pleno luego de haber sido discutida y de los posibles vicios de validez substantivos que pudiera tener, pues esto no trasciende a los principios fundamentales del proceso legislativo.
60. Por otra parte, el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, establece que:
- «ARTÍCULO 247. No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión.»
61. Y el artículo 217 del mismo ordenamiento que:
- «ARTÍCULO 217. Las sesiones que celebra el Congreso son:
- I. Ordinarias: las que se efectúen en los días que determine la Ley; y,
- (REFORMADA, P.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015)
- II. Extraordinarias: Las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo.
- (ADICIONADO, P.O. 19 DE NOVIEMBRE DE 2020)
- Las Sesiones contarán con los intérpretes necesarios en la lengua de señas mexicanas para que, en lugar visible, traduzca en tiempo real. Dicha traducción será transmitida en la página de internet y en las diferentes plataformas oficiales electrónicas del Congreso.
- (ADICIONADO, P.O. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015)
- El Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación**, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma.»

62. A fojas 533 y ss. del expediente obra el acta notarial mil noventa y ocho, tirada ante la fe del notario público 93 de la ciudad de Morelia, Michoacán, en la que se hizo constar a solicitud de Beatriz Barrientos García, Secretaria de Servicios Parlamentarios de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, que por instrucciones del Presidente del Congreso, mediante correo electrónico enviado el día catorce de mayo de dos mil veinte, a las cuatro horas dieciséis minutos, pasando meridiano, se convocó a los diputados a la sesión extraordinaria del día quince de mayo del mismo año, a las doce horas, y se les envió la orden del día y el dictamen de la Ley de Educación.

63. Entonces, en cuanto a la convocatoria, es infundado el concepto de invalidez, pues se convocó a los diputados con una anticipación mayor a doce horas, que es la que marca el artículo 217 de la ley citada, ya que se les convocó a las dieciséis horas y dieciséis minutos del día anterior a la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, a las doce horas, es decir, con casi veinte horas de antelación.

64. Respecto de la oportuna repartición del dictamen, es cierto que se cometió una violación formal al artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, porque el dictamen se repartió con casi veinte horas de anticipación, lo que es menos que las veinticuatro horas que exige la ley.
65. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que esa violación formal de la ley no trascendió de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática, especialmente al conocimiento de la información relevante sobre la que versará la deliberación, si se tiene en consideración que la propia ley admite que se convoque a sesiones extraordinarias, como fue el caso, con una anticipación de doce horas, menor a la ordinaria que es de veinticuatro horas, por lo que es de suponer que el legislador consideró que este tiempo era suficiente para imponerse de la información relevante en estos casos excepcionales; que el dictamen se repartió con una anticipación de cinco sextas partes de la que exige la ley en los casos ordinarios, es decir, con una antelación de veinte de veinticuatro horas; que del Diario de Debates se advierte que durante la discusión del dictamen de la Ley de Educación local (punto decimoprimer de la orden del día, fojas 464 y ss. *ibidem*) ningún diputado argumentó durante la discusión desconocer el dictamen ni presentó moción al respecto, lo que indica que los diputados consideraron que tuvieron el tiempo suficiente para ponderar el contenido del dictamen; que las iniciativas de Ley de Educación habían sido leídas ante el Pleno del Congreso previamente, por lo que no les eran desconocidas, y que la propuesta de ley del dictamen sometido a consideración fue leída íntegramente durante esa sesión (fojas 464 y ss.); que durante la discusión del dictamen se dio la oportunidad de intervenir a quienes quisieron hacerlo; y que el dictamen se avaló en lo general, luego de haberlo discutido, por unanimidad de los presentes, y en lo particular, por una mayoría casi unánime (foja 490 *ibidem*).
66. Luego, este Tribunal Pleno no advierte elementos en el proceso legislativo que permitan sustentar que esa violación formal de la ley provocó que los diputados desconocieran o no tuvieran el tiempo suficiente para valorar el contenido del dictamen, y que hubiera trascendido a la calidad democrática de la decisión, por lo que se desestima el concepto de invalidez en este aspecto.
67. No es obstáculo el argumento de que, «al parecer», se repartieron varios dictámenes, porque un diputado reservó a discusión el inciso c) del artículo 183 del proyecto de ley, pero del dictamen no se advierte que ese artículo tuviera incisos. La razón es que esa observación especulativa no es suficiente para revelar que los diputados desconocieran el dictamen sometido a discusión, por las mismas razones que se mencionaron: no hubo moción o alegato al respecto durante la sesión.
68. En relación con la supuesta falta de quorum durante la sesión, esta Corte considera infundado el argumento, pues de las constancias del Diario de Debates (fojas 432 y ss.) de la sesión de quince de mayo de dos mil veinte se advierte, que si bien se solicitó la verificación del quorum en varias ocasiones, en todas ellas se comprobó que había quorum legal (la mitad más uno de los miembros del Congreso¹⁶, es decir, veintiuno de cuarenta¹⁷), lo que además se refleja en las votaciones de la Ley de Educación impugnada, en que votaron veintiún diputados (foja 490).
69. Por último, esta Corte desestima el concepto de invalidez en la parte en que se argumenta que se cometió una violación invalidante del procedimiento legislativo, porque la minuta que se envió al Poder Ejecutivo no se firmó por todos los secretarios, como ordena el artículo 42 de la Constitución local¹⁸, quienes fueron substituidos ilegalmente en la sesión en que se aprobó la Ley de Educación, y el secretario que finalmente firmó la minuta, no estuvo presente.
70. Es cierto que la comunicación del decreto de la Ley de Educación impugnada al Ejecutivo local (foja 1262) se firmó únicamente por uno de los diputados que fungieron como secretarios en la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, Arturo Hernández Vázquez, y que firmó otro diputado que aunque es miembro de la mesa directiva, no se advierte hubiera fungido como secretario en esa sesión, Octavio Ocampo Córdova, y que no firmó el diputado Baltazar Gaona García, quien sí fungió como secretario en la sesión. También es cierto que de esos secretarios, sólo los dos últimos formaban parte regular de la mesa directiva, según se advierte del acuerdo 380, de veintiséis de febrero de dos mil veinte (foja 524). Y también lo es que el Presidente nombró a dos secretarios que no pertenecían

¹⁶ Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán: ARTÍCULO 220. No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de **la mitad más uno**, del número total de Diputados.

¹⁷ Constitución local: Artículo 20.- El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la Legislatura.

(REFORMADO, P.O. 22 DE DICIEMBRE DE 1980)

Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

(REFORMADO, P.O. 20 DE ENERO DE 2020)

El Congreso del Estado estará integrado por **veinticuatro** diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y **dieciséis** diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal.

¹⁸ Artículo 42.- Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos sólo por éstos. Las leyes o decretos se promulgarán en esta forma: «El Congreso de Michoacán de Ocampo decreta»: (Texto de la Ley o decreto).

a la mesa directiva, al diputado Arturo Hernández Vázquez y al diputado Humberto González Villagómez, para la sesión extraordinaria de quince de mayo de dos mil veinte (foja 432, en substitución de la titular de esa secretaría que solicitó permiso para ausentarse de la sesión, según se advierte de la foja 522).

71. Sin embargo, a juicio de esta Suprema Corte, ello no se tradujo en una violación que trascienda de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática, pues no impidió que participaran todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad, ya que ha quedado claro que fueron convocadas oportunamente, y tampoco impidió, por las razones que se mencionaron, que se conociera la información relevante para deliberar, oportunamente, ni que se pudiera deliberar adecuadamente.
72. Estos hechos tampoco trascendieron a la voluntad legislativa, pues al margen de que sólo uno de los secretarios que fungió como tal en la sesión, firmó la comunicación del decreto al Ejecutivo, ello no tiene potencial invalidante en la medida en que no hay duda de que el contenido de la Ley de Educación aprobada es el mismo que el de la ley enviada al Ejecutivo para su publicación.
73. Ahora bien, el artículo 33, fracciones X y XXIII, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso local¹⁹, establece como facultades del Presidente firmar con los Secretarios las minutas de Ley o Decreto, así como designar al diputado que asuma una secretaría para una sesión, ante la ausencia del titular.
74. En el caso, sabemos que el Presidente designó a dos secretarios para la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, en substitución de los titulares, uno de los cuales se ausentó por razones de salud, de lo que no se advierte violación procesal alguna.
75. Y contrario a lo que se afirma en el concepto de invalidez, los secretarios que firmaron la comunicación al Ejecutivo, Arturo Hernández Vázquez y Octavio Ocampo Córdova, sí estuvieron presentes en la misma, como se advierte de la votación (foja 490), aunque sólo el primero fungió como secretario en esa sesión.
76. Y si bien la norma citada establece que las minutas de decretos, mediante las que se comunica la ley aprobada al Ejecutivo para su promulgación y publicación, deben ser firmadas por los secretarios, lo cierto es que según la ley citada es una atribución común a cada uno de los tres secretarios²⁰ el suscribir conjuntamente con el Presidente las minutas de decreto aprobadas en las sesiones, por lo que puede sostenerse que cada uno de ellos tiene fe pública y que, si el contenido de la ley aprobada por el Congreso es el mismo de la ley comunicada al Ejecutivo, habiendo firmado al menos uno de los secretarios, esa comunicación es suficiente para considerar que dicha violación no trascendió a la voluntad legislativa.

Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta a pueblos indígenas y personas con discapacidad.

77. Las accionantes sostienen, entre otras cosas, que debe invalidarse el decreto número 330, mediante el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, porque vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas así como 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 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.
78. Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por las comisiones accionantes, con base en las consideraciones siguientes.

2.1. Consulta indígena.

79. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las

¹⁹ ARTÍCULO 33. Son atribuciones del Presidente del Congreso las siguientes:

[...]

X. Firmar con los Secretarios las minutas de Ley y Decreto, así como el acta aprobada de cada Sesión;

[...]

XXIII. Designar al Diputado que asuma una Secretaría, en el curso de una Sesión o para ésta, ante la ausencia del Secretario titular respetando el origen partidista;

²⁰ ARTÍCULO 36. Son atribuciones comunes a los secretarios:

[...]

IV. Suscribir los acuerdos del Pleno y conjuntamente con el Presidente las minutas de Ley o Decreto y las actas aprobadas de las sesiones; y,

medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa, puedan resultar benéficas para esos grupos, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

80. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.
81. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**²¹ se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
82. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del numeral 1° de la Constitución Federal, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protegen el Convenio.
83. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.
84. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por «*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*», de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
85. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**²², se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.
86. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**²³ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.
87. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**²⁴ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

²¹ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

²² Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²³ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

²⁴ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

88. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.
89. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.
90. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²⁵ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, tanto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**²⁶ como en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**²⁷ se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.
91. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**²⁸ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes del Estado de Guerrero.
92. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:
1. **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

²⁵ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁶ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁷ Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos.

En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto.

²⁸ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

2. **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
 3. **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
 4. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
 5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.
93. Así mismo, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes, entre otros, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, que la consulta indígena debe reunir las siguientes características:
94. La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
95. 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.
96. La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
97. 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 dichos proyectos. 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.
98. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador²⁹, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.
99. Lo anterior se reiteró en la **Acción de Inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.
100. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

²⁹ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y **81/2018**.

2.2. Consulta a personas con discapacidad.

101. Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁰, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.
102. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**³¹ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad de actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.
103. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
104. Por su parte, al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**³², el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:
- a) **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

³⁰ 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: [...]

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.

³¹ Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldivar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa «al igual que de los certificados de habilitación de su condición», 16, fracción VI, en la porción normativa «los certificados de habilitación»; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: «al igual que de los certificados de habilitación de su condición», 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: «los certificados de habilitación», y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

³² Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

- b) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- c) **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- d) **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- e) **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- f) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- g) **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

105. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

106. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**³³, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

107. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

2.3. Análisis del proceso legislativo.

108. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, entre otras cosas, porque durante el procedimiento legislativo se omitió consultar a los pueblos indígenas y a las personas con discapacidad, lo que era exigible porque en su opinión dicha ley

³³ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

impacta significativamente en los derechos de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad, como se advierte de las siguientes disposiciones:

«Artículo 23. Toda la educación que se imparta en el Estado será Inclusiva, eliminando toda forma de discriminación, exclusión y segregación, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación, por lo que:

- I. Atenderá las capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos;
- II. Eliminará las distintas barreras educativas, sean estas físicas, tecnológicas, de movilidad, sociales, económicas, entre otros que puedan enfrentar cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán las medidas pertinentes en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;
- III. Proveerá de los recursos técnicos-pedagógicos y materiales necesarios para los servicios educativos; y,
- IV. Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, con el fin de atender a los educandos que presentan los diferentes tipos y grados de discapacidad y necesidades educativas especiales. Dicha educación se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión consensuada e informada, previa valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud.
[...]

CAPÍTULO VI DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA

«Artículo 84. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas en tanto medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

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.»

«Artículo 85. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada y culturalmente adecuada de acuerdo con las disposiciones legales en la materia, cada vez que se prevean medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2º de la Constitución y 3º de la Constitución local.»

«Artículo 86. La Secretaría implementará los programas producto de que la autoridad educativa federal se coordine con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas.

Para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, la autoridad educativa estatal actuará conforme a lo establecido por la Ley General, además de que implementará mecanismos para recopilar las opiniones de las instituciones de educación indígena y de los diversos actores sociales involucrados en ésta.»

«Artículo 87. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

- I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;
- II. Coordinarse con las autoridades correspondientes y con la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o su equivalente, a una consulta para la elaboración e implementación de programas educativos regionales que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;
- III. Además de distribuir los materiales y libros de texto gratuitos, solicitar, en su caso, la autorización de la autoridad

educativa federal para elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio estatal;

IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones de Michoacán, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas y manifestaciones culturales de los pueblos y comunidades indígenas que existen en la entidad;

V. Poner a consideración de la autoridad educativa federal, para efectos de la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

VII. Promover la coordinación interinstitucional para la implementación de esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

[...]

CAPÍTULO IX DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA Y EDUCACIÓN ESPECIAL

«Artículo 94. La educación inclusiva es un proceso que parte del respeto a la dignidad humana y de la valoración a la diversidad y que, en consecuencia, propicia que todas las personas, especialmente de los sectores sociales en desventaja, desarrollen al máximo sus potencialidades, mediante una acción pedagógica diferenciada y el establecimiento de condiciones adecuadas a tal diversidad, lo que implica la eliminación o minimización de todo aquello que constituya una barrera al desarrollo, aprendizaje y a la participación en la comunidad escolar.

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, estilos de aprendizaje y necesidades educativas especiales de todos y cada uno de los educandos.

La educación especial se atenderá a través de los Servicios Educativos Especiales que buscan la equidad y la inclusión con el uso de los apoyos que ayuden a eliminar las barreras que limitan el acceso, participación y aprendizaje de los educandos con discapacidad, así como con aptitudes sobresalientes, en los centros educativos.»

«Artículo 95. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos, niveles y modalidades, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

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 y su identidad cultural;

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, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

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

«Artículo 96. El Estado proporcionará 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 97. Se consideran Servicios de Educación Especial a aquellos servicios públicos de educación especial que brindan atención educativa a las alumnas y alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes. Se clasifican en tres tipos de servicios:

- a) De apoyo: Centro de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar y Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular;
- b) Escolarizados: Centro de Atención Múltiple y Centro de Atención Múltiple con formación para el trabajo;
- c) De orientación: Centro de Recursos e Información para la Integración Educativa y Unidad de Orientación al Público; y,
- d) Otros que las autoridades educativas promuevan para cumplir con lo establecido en este capítulo.»

«Artículo 98. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con necesidades educativas especiales, a una formación que fortalece sus competencias para ayudarles a resolver las dificultades que pueden experimentar en su interacción con el contexto en el que se desarrolla: con las personas, las políticas, las instituciones, la infraestructura, las culturas, las prácticas de enseñanza, los recursos y las circunstancias sociales y económicas que afectan sus vidas.

Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos barreras de aprendizaje, tales como, discapacidad física, sensorial, intelectual o psíquica, a corto o largo plazo, así como personas con aptitudes sobresalientes, deberán realizar 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 políticas públicas educativas accesibles para prestar Servicios de Educación Especial, procurando su incorporación a todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas;
- III. Prestar Servicio de 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 social;
- V. Garantizar la formación, actualización y capacitación 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 productiva; y,
- VII. Promover actitudes, prácticas y políticas públicas para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en el sector educativo.

La Secretaría aplicará los lineamientos convenidos con la autoridad educativa federal, en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión.»

«Artículo 99. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, 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.»

«Artículo 100. La autoridad educativa estatal, con base en sus facultades, aplicará los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal, que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial.

Artículo 101. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la Secretaría, en el ámbito de sus competencias implementará los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior.

Las instituciones de educación superior a las que la Ley les otorga autonomía podrán establecer convenios de manera concurrente con las autoridades educativas federal y estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes.

Artículo 102. En el Sistema Educativo Estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General, la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacán, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en el Estado de Michoacán de Ocampo y en las demás normas aplicables. [...]»

109. Este Tribunal Pleno coincide con la apreciación de las comisiones accionantes. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Michoacán, e incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva.
110. En efecto, los capítulos transcritos de la Ley contienen reglas específicas que pretenden garantizar el derecho a la educación, por una parte, de las personas y pueblos indígenas, atendiendo a sus bienes y prácticas culturales, como el lenguaje, su historia, sus conocimientos y tradiciones; y por otra, reglas que pretenden garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, mediante la educación especial, la eliminación de obstáculos al aprendizaje o el deber de hacer ajustes razonables, por ejemplo.
111. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Michoacán estaba obligado a realizar las dos consultadas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación estatal, toda vez que en su contenido se incluyen medidas que afectan directamente los derechos y/o bienes colectivos de las comunidades indígenas, y de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.
112. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.
113. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.
114. Las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.
115. *Ahora bien*, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, no se realizaron las consultas a los pueblos indígenas ni a las personas con discapacidad, pues si bien se realizaron foros de información o de consulta, estos no satisfacen el estándar mínimo exigible a las consultas mencionadas, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

116. En efecto, de las constancias se advierte (foja 544 y ss.) que el doce de abril del dos mil diecinueve, la Comisión de Educación del Congreso de Michoacán acordó realizar «foros de información» o consulta ciudadana a los ciudadanos michoacanos en general, sobre la iniciativa de Ley de Educación estatal. De ese documento destaca que la Comisión no se planteó, de manera específica, consultar ni a los pueblos indígenas ni a las personas con discapacidad.
117. Así mismo, del informe del Poder Legislativo local (fojas 340 y ss.) y de los documentos del proceso legislativo que proporcionó (fojas 553 y ss.), se tiene noticia de que se practicaron distintos «foros estatales de consulta rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán», específicamente, en San Jerónimo Purenchécuaro, Quiroga, el trece de marzo de dos mil veinte; en Arteaga, el ocho de noviembre de dos mil diecinueve; en Zamora, el quince de noviembre de dos mil diecinueve; en Zitácuaro, el seis de febrero de dos mil veinte; y en Huetamo, el diez de febrero de dos mil diecinueve.
118. Sin embargo, no se tiene información específica de esos foros, salvo del primero, en que consta el acta del mismo (fojas 559 y ss.). Del acta en cuestión destaca que, aunque se alude a la presencia de miembros de la comunidad indígena, no hay información acerca de la forma en que fue convocada. Respecto de la participación, se advierte que la mayoría de las ponencias fueron presentadas por autoridades de la administración pública relacionadas con la educación indígena, pero no se advierte la participación de miembros o representantes de la comunidad, pues si bien se menciona que participó un supuesto representante de la comunidad mazahua, no se tienen elementos para valorar dicha representación. También se advierte que aunque algunos foristas dieron un mensaje inicial en lenguas indígenas, se usó el castellano para exponer las propuestas. Tampoco consta que hubiera una deliberación entre la comunidad y las autoridades. Y no se tiene noticia alguna de que participaran personas con discapacidad o las organizaciones que las representan.
119. Por lo que hace al proceso legislativo en el seno del Congreso, como en las comisiones o en los debates, no se advierte la participación ni de las comunidades indígenas ni de personas con discapacidad y/o las organizaciones que los representan.
120. Esta reseña del proceso legislativo muestra que no se practicaron las consultas exigibles constitucionalmente, pues si bien se practicaron los foros mencionados, estos no satisfacen los estándares mínimos para considerarlos como auténticas consultas a los pueblos indígenas y a las personas con discapacidad, por las razones siguientes.
121. Por lo que hace a la consulta indígena, no se aportaron elementos para verificar que se realizó la fase preconsultiva, en la que se hubieran identificado apropiadamente a los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se debería haber definido de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
122. Tampoco hay elementos que acrediten que se realizó la fase informativa, esto es, que se entregó información y se difundió el proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas, ya que no se aportaron, por ejemplo, constancias de entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas, a las comunidades indígenas previamente identificadas en el Estado de Michoacán.
123. No existen elementos que acrediten que se realizó la fase de deliberación interna, etapa que resulta fundamental para los pueblos y comunidades indígenas, quienes, a través del diálogo y acuerdos, deben evaluar internamente la medida que les afectaría directamente.
124. Tampoco puede sostenerse que se respetó la fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos, pues de la única constancia que se tiene del foro respectivo, no se advierte con certeza la presencia de los representantes de las comunidades indígenas previamente identificadas, ya que sólo se menciona a un supuesto representante de la comunidad mazahua, pero según las propias autoridades existen otros pueblos indígenas en el estado, como los de cultura otomí, purépecha, náhuatl o mixteca.
125. Finalmente, no hay constancia de las decisiones que hubieran adoptado al respecto los pueblos indígenas concernidos, ni del dictamen respectivo.
126. Por lo que hace a la consulta a las personas con discapacidad, no existe constancia alguna de que se hubiera practicado, pues no se aportó la convocatoria específicamente dirigida a estas personas y las organizaciones que pueden apoyarlas, en la que se les hubiera informado de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que podrían participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debió garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión. Derivado de lo anterior, no se advierte que se les hubiera consultado con las exigencias precisadas en esta ejecutoria, es decir, en una consulta estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, de manera accesible a sus capacidades, a partir del conocimiento oportuno de la información relevante, de manera significativa, transparente, garantizando su participación efectiva.
127. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del Decreto impugnado se vulneraron en forma directa

los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

128. En consecuencia, conforme al criterio que este Tribunal Pleno adoptó al fallar la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, **se declara la invalidez de las normas específicamente impugnadas, a saber, de los artículos 23, 84 a 87 y 94 a 102, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo**, por afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.
129. Lo anterior, pues si bien este Tribunal Pleno, en precedentes anteriores al mencionado, había sostenido que la falta de esas consultas constituía una violación al procedimiento legislativo que tenía como efecto la invalidez del ordenamiento en su totalidad y no sólo de los artículos específicamente impugnados, en una nueva reflexión y con la finalidad de no generar un vacío normativo en los casos en que puedan delimitarse las disposiciones que afectan directamente a los pueblos indígenas y personas con discapacidad, determinó sólo invalidar las disposiciones impugnadas y no la totalidad del ordenamiento, y vincular al Poder Legislativo a realizar las consultas omitidas y volver a legislar, para no hacer nugatorio el derecho a la consulta.

Tema 3. Violaciones al principio de progresividad.

130. En los conceptos de invalidez *cuarto*, *quinto* y parte del *décimo sexto* (16.3, inciso a), la Comisión local hace valer, en síntesis, lo siguiente:
- Que el artículo 29, fracción VIII, de la Ley de Educación local es inconstitucional porque limita o restringe el derecho a la educación a que se tenga la posibilidad financiera -se otorgará el derecho a la educación en tanto lo permita el presupuesto-, lo cual pugna con el deber de garantizar el nivel más alto a la educación, pues supedita este derecho a la posibilidad económica del Estado, lo cual no es factible jurídica, social ni humanamente, pues con tal proceder se desnaturaliza dicho derecho, incumplándose con sus objetivos.
 - Que los artículos 62 y noveno transitorio de la Ley de Educación del Estado de Michoacán son violatorios del artículo 3 de la Constitución Federal, al dejar al arbitrio de las autoridades educativas del Estado, garantizar o no la educación inicial, dado que disponen que éstas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación en cita.
 - Y que el artículo 75 de la Ley impugnada, en la porción que establece la implantación gradual y progresiva de planteles de educación superior, en concurrencia con la federación, estados y municipios, en atención a su suficiencia presupuestal, es inconstitucional porque la impartición del derecho a la educación no puede tomar como elemento el derecho a lo posible, sino debe ser otorgado a su nivel más alto, lo cual implica que el Estado lo implante *ipso facto* y con la mayor calidad y calidez, por lo que no puede supeditarse la impartición del nivel de educación superior a la concurrencia de autoridades de diferentes órdenes de gobierno, ni a cuestiones presupuestarias.
131. Para dar respuesta a estas cuestiones, se expondrá en primer lugar el contenido y alcance del derecho a la educación previsto en nuestro sistema constitucional (3.1), en seguida se hará el análisis del principio de progresividad de acuerdo con la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte (3.2), y finalmente se examinará si las normas impugnadas satisfacen las exigencias constitucionales de validez (3.3).

3.1. El derecho a la educación.

132. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

«Art. 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

133. De acuerdo con esta disposición, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el país es parte, y todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
134. El derecho humano a la educación tiene sustento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en el 3. Si bien esta Corte había interpretado en varias ocasiones el derecho a la educación cuyos aspectos principales se prevén en esa norma, ésta sufrió importantes reformas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo del año dos mil diecinueve, lo que amerita un nuevo análisis por parte de este Tribunal³⁴. La norma mencionada y el régimen transitorio de la reforma constitucional mencionada, *en los aspectos relevantes para resolver este punto*, son los siguientes:

«(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, **será universal**, inclusiva, pública, **gratuita** y laica.

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

(REFORMADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

[...]

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

³⁴ Este análisis se efectúa, con los ajustes pertinentes, a partir del realizado por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 750/2015, fallado el veinte de abril de dos mil dieciséis.

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

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 lecto-escritura, 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.

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

(REFORMADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

d) (DEROGADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

e) Será equitativo, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.

En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades.

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

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

f) Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación;

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

g) Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social;

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

h) Será integral, educará para la vida, con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar, e

(ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

i) Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad;

III. (DEROGADA, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(REFORMADA, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

(REFORMADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, y

(REFORMADO, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(REFORMADA, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan;

[...]

(ADICIONADA, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. **Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.**

[...]

TRANSITORIOS.

D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019.

[N. DE E. TRANSITORIOS DEL «DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 3o., 31 y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA».]

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
[...]

Décimo Segundo. Para atender la educación inicial referida en el artículo 3o., el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de su entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento.
[...]

Décimo Cuarto. La legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en este Decreto y, la Cámara de Diputados anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas.

La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponda, aprobará los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la fracción V del artículo 3o. Constitucional.

Décimo Quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3o. de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura.
[...]

135. En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que:

«Artículo 26

1. **Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.** La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

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

136. Esta declaración se cita a título ilustrativo, porque no es un tratado celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República que pueda servir de parámetro para determinar la validez de las normas de nuestro sistema jurídico.³⁵

137. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

«Artículo XII. **Toda persona tiene derecho a la educación**, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

³⁵ Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.) de rubro: «**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.**» (Décima Época, Registro: 2006533, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, Página: 539.)

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.»

138. Por lo que hace a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, el derecho humano a la educación está reconocido, entre otros, en los siguientes:

139. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

«Artículo 13

1. **Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.** Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, **por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.»

140. Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, «Protocolo De San Salvador»:

«Artículo 13

Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos

humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, **y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes.»

141. Convención sobre los Derechos del Niño:

«Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) **Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;**

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la **implantación de la enseñanza gratuita** y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.»

142. El derecho humano a la educación, por lo que hace a nuestro sistema jurídico, está reconocido tanto en la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales.³⁶

143. Las normas citadas coinciden en lo esencial, entre otras cosas, en lo relativo a que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; a que su contenido, respecto de la educación básica, debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros de una sociedad democrática; a que la enseñanza básica (aunque difieren en cuanto a su alcance) debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y a que el Estado debe garantizarla; a 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.
144. Ahora bien, es importante hacer notar que las disposiciones citadas hacen una diferencia entre la educación básica (con independencia del alcance dispar que le atribuyen) y la educación superior, en cuanto a sus características.
145. Tener en cuenta esta diferencia es importante para el análisis del contenido, características y alcance del derecho a la educación.
146. Así, *en principio*, las características que debe tener el derecho a la educación básica no son las mismas que aplican al derecho a la educación superior.
147. Sin embargo, la reforma del artículo 3 constitucional ha extendido el alcance, por una parte, de la educación básica, al incluir la educación inicial como parte de la misma; y por la otra, ha extendido a la educación superior características que antes sólo se contemplaban para la educación básica, a saber: el Estado ha asumido la obligación de impartir educación superior, aunque, y en esto se diferencia de la educación básica, el ejercicio de este aspecto del derecho es potestativo y no obligatorio para sus titulares, y ha determinado que la educación superior que imparta el Estado, será gratuita.
148. Estas reformas pueden verse como el cumplimiento del mandado de progresividad respecto del alcance de la educación, previsto tanto en el artículo 1 constitucional como en las normas internacionales citadas.
149. En efecto, en la redacción anterior del artículo 3 constitucional, el Estado estaba obligado a impartir, solamente, educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; la educación básica se conformaba por la educación preescolar, primaria y secundaria, y ésta y la media superior eran obligatorias, gratuitas y laicas. Además, respecto de la educación inicial y superior, el Estado sólo tenía un deber promocional en la medida en que fueran necesarias para el desarrollo nacional, así como de apoyo a la investigación científica y tecnológica, y el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.
150. Sin embargo, con la reforma de mayo de dos mil diecinueve, el contenido de la educación progresó significativamente, pues, en lo que interesa, como se advierte del párrafo primero, la educación inicial se incorporó como parte del derecho a la educación básica que el Estado está obligado a impartir y garantizar, de manera universal, obligatoria, gratuita y laica.
151. Además, el Estado asume la obligación de impartir educación superior, y de hacerlo de manera gratuita, como establecen claramente el primer párrafo³⁷ del artículo 3 constitucional, en relación con las fracciones IV³⁸ y X³⁹, sin que esta obligación se refiriera al ejercicio del derecho por sus titulares, quienes si bien tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad, y gratuitamente, a la misma, deben satisfacer los requisitos de admisibilidad que estén justificados, como el poseer determinada formación previa, así como los conocimientos y capacidades intelectuales que sean necesarios.
152. En este sentido, la Constitución mexicana prevé un alcance mayor que las normas internacionales respecto de lo que debe entenderse por educación básica, obligatoria, universal, laica y gratuita, pues el contenido mínimo reconocido en aquellas se limita a la educación primaria, mientras que en nuestra Carta Fundamental la educación básica abarca desde la inicial hasta la secundaria.

³⁶ Ver tesis: P./J. 20/2014 (10a.) de 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.**»

³⁷ Art. 3o.- *Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.*

³⁸ IV. *Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;*

³⁹ X. *La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.*

Pero además, establece que la educación media superior es obligatoria y el Estado está obligado a impartirla de manera gratuita, aunque no está considerada como básica. Por lo que puede sostenerse que, en este aspecto, las normas de nuestro derecho interno protegen con mayor extensión que las internacionales el derecho a la educación básica.

153. Y en lo tocante a la educación superior, si bien en la redacción anterior del artículo 3 de la Constitución Federal, no era obligatoria ni gratuita, derivado de la reforma citada el Estado se obliga a impartirla de manera gratuita, por lo que todas las personas que deseen obtener educación superior y satisfagan los requisitos legales que estén justificados, tienen derecho a acceder a ella en esas condiciones.
154. Estas diferencias persistentes en la regulación de la educación básica y media superior, por una parte, y la superior, por otra, específicamente en lo tocante a la obligatoriedad de su ejercicio para el titular del derecho de las del primer tipo pero no así para la del segundo, se explica teniendo en cuenta que cada uno de esos tipos de educación está conectada de manera distinta con el principio de autonomía personal y con el deber del Estado de promover distintos bienes colectivos.⁴⁰
155. Esta Suprema Corte ha reconocido consistentemente que nuestra Constitución tutela el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio liberal de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.
156. Los derechos humanos reconocidos por la Constitución se justifican en la medida en que son bienes básicos necesarios para generar, primero, y materializar, después, la autonomía personal, de acuerdo con los principios de dignidad e igualdad.
157. La educación básica y media superior están conectadas con la generación de las condiciones necesarias para ejercer la autonomía, pues un mínimo de educación es necesario para poder elegir significativamente cualquier plan de vida (incluya o no el cursar la educación superior) así como para obtener la habilitación como ciudadano de una república democrática.
158. La educación superior, por su parte, desde el punto de vista individual está conectada con la materialización de un plan de vida efectivamente elegido por la persona, y desde el punto de vista social, con la generación de bienes colectivos como la cultura, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente, el funcionamiento de la democracia, etcétera.
159. En este sentido, los bienes básicos que dan contenido a derechos humanos necesarios para *generar* autonomía, tienen prioridad sobre la materialización de la misma, pues este aspecto de la autonomía, la materialización de un plan de vida libremente elegido, depende de las preferencias efectivas de cada persona, y si el Estado diera prioridad a este aspecto en vez de a su generación y distribución igualitarias, entonces tendría que compensar con recursos públicos escasos las preferencias caras o extravagantes de los individuos.
160. Esto explica la diferente regulación que es usual encontrar tanto en la Constitución como en los tratados, entre la educación básica y media superior, y la superior.
161. Pues el hecho de que el primer tipo de educación deba garantizarse de manera igualitaria, obligatoria, gratuita y con cierto contenido, mientras que la educación superior no siempre es gratuita (aunque ya lo es en nuestro sistema) y no es obligatoria para las personas, además de que el Estado pueda vincularla con la promoción de otros bienes colectivos (económicos, culturales, medioambientales, etc.); refleja la obligación estatal de destinar prioritariamente recursos para proveer de manera igualitaria a las personas de los bienes básicos necesarios para generar las condiciones mínimas para el ejercicio de la libertad, frente a la materialización de los planes que cada persona elija, de cuya materialización deben responsabilizarse las personas, en principio, con sus propios recursos.
162. Esto se refleja nítidamente en la regulación constitucional diferenciada de esos tipos de educación.
163. En efecto, a partir de la norma constitucional puede establecerse, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática.⁴¹

⁴⁰ Al respecto, véase, por todos, Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos*, ed. Astrea, 2ª edición, 2007, y del mismo autor, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ed. Astrea, 1992.

⁴¹ Tesis: 1a./J. 81/2017 (10a.) de rubro: «**DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.**»

164. Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues es una 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, económicos, sociales, ecológicos, culturales, etc.) y, por ello, un aspecto indisoluble de un estado de bienestar.⁴²
165. La educación básica es un bien indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano.
166. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, como se adelantó, requiere la provisión de, *por lo menos*, un nivel básico de educación.
167. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación.
168. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente, la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etc.), la discusión crítica de la moral social vigente, el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad, y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas.⁴³
169. De aquí que las normas invocadas de la Constitución y los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.
170. En este sentido, el derecho a la educación escolarizada constitucionalmente establecido proscribió el adoctrinamiento de los educandos, pues ello es incompatible con el contenido mínimo del derecho a la educación. Por este motivo, las normas citadas prevén la participación en la educación escolarizada tanto del Estado como de otros actores sociales, y la obligación de todos ellos de respetar el contenido mínimo de este derecho, pues la interacción entre ellos es un diseño institucional que procura minimizar el riesgo de extravío de los objetivos que debe respetar la educación.
171. Ahora bien, una parte del contenido del derecho a la educación básica es la habilitación de las personas como miembros de una sociedad democrática. Por ello, el derecho humano a la educación, además de una vertiente subjetiva como derecho individual de todas las personas, tiene una dimensión social o institucional, pues la existencia de personas educadas es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática, ya que la deliberación pública no puede llevarse a cabo sin una sociedad informada, vigilante, participativa, atenta a las cuestiones públicas y capaz de intervenir competentemente en la discusión democrática.
172. Así, es posible afirmar que el derecho humano a la educación, al igual que otros derechos como la libertad de expresión e información, tiene además una dimensión social que lo dota de una especial relevancia, porque es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, por lo que cualquier afectación a este derecho exige una justificación y un escrutinio especialmente cuidadosos.
173. Es a partir de la comprensión del derecho humano a la educación como un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, que cobran sentido las características de este derecho que se examinarán a continuación, como el carácter obligatorio, universal, y gratuito de la educación básica; y la accesibilidad, disponibilidad, permanencia y calidad de todo tipo de educación.
174. En lo tocante a la educación superior, su contenido no está centrado en la formación de autonomía personal (la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido, por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo.

⁴² Tesis 1a./J. 80/2017 (10a.) 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.**»

⁴³ Tesis: 1a./J. 83/2017 (10a.): «**DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.**»

175. Este aspecto de la educación superior permite comprender algunas de las diferencias que caracterizan a este derecho en relación con la educación básica y media superior, en nuestro sistema constitucional.
176. Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de actividades económicas, el desarrollo industrial y agrícola, el fomento de la cultura, etc., por lo que la obligación del Estado de impartirla no puede desvincularse de estas finalidades sociales cuya maximización beneficia a la sociedad de manera difusa.
177. Por esta razón, el contenido del derecho a la educación superior admite variaciones respecto de la básica, pues a diferencia de ésta, la superior está enfocada en la generación y transmisión de conocimientos especializados vinculados con distintas profesiones sociales y campos del conocimiento, así como el desarrollo de habilidades necesarias para tal efecto, por lo que debe imperar la libre enseñanza, como principio rector, entre otros.
178. Respecto de las características del derecho a la educación reconocido en nuestra Constitución, conviene citar las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales citado previamente.
179. Respecto del derecho a la educación previsto en el Pacto, el CDESC ha emitido las Observaciones Generales 11 y 13.
180. La Observación General 13 desarrolla las características básicas que debe cumplir la educación en todas sus formas y niveles, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad:

«[...] 6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

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; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

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 [sic], sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: **mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.**

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 párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

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».

181. Por lo que hace a la obligatoriedad y gratuidad de la educación, el CDESC, en la Observación General 11 relativa al alcance del artículo 14 del Pacto, precisó:

«[...] 5. El artículo 14 contiene diversos elementos que deberían ser ampliados a la luz de la amplia experiencia adquirida por el Comité con el examen de los informes de los Estados Partes.

6. Obligatoriedad. El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que **ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria.** Análogamente, la prohibición de la discriminación por motivo de sexo en el acceso a la educación, que se exige también en los artículos 2 y 3 del Pacto, queda puesta más de relieve por esta exigencia. **Sin embargo, debería subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño.**

7. Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto para los padres y los tutores «de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas».

182. A partir de las observaciones del CDESC respecto de la interpretación del derecho a la educación contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la lectura sistemática del artículo 3 de la Constitución Federal realizada previamente, deben destacarse los siguientes aspectos:
183. En nuestro sistema jurídico, el derecho humano a la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y media superior, debe ser garantizado por el Estado mexicano cumpliendo las características de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, universalidad, accesibilidad material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.
184. Además, el Estado mexicano está obligado a impartir educación básica y media superior, de manera gratuita, laica y obligatoria.
185. Si bien los particulares pueden impartir educación básica y normal, el Estado debe garantizar que lo hagan respetando los fines y criterios previstos en el artículo 3 constitucional, precisados previamente, es decir, que provean el contenido mínimo del derecho a la educación delimitado líneas arriba, a saber, el entrenamiento intelectual necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una democracia de tipo deliberativo.
186. Partiendo de la premisa de que la educación básica es un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, tiene sentido que la educación básica y media superior, en nuestro sistema jurídico, deba ser universal, en el sentido de que debe ser asequible a toda persona sin discriminación.
187. Por la misma razón, la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, pues de lo contrario no satisfaría el requisito de accesibilidad material, lo que se traduciría en una discriminación por motivos económicos que privaría a quienes no pueden sufragarla del acceso a un bien básico para una vida autónoma.
188. Y la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser, además, obligatoria, puesto que la provisión de ese bien básico no puede quedar a la discreción de los menores de edad, quienes por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad democrática. Tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan del cuidado de los menores, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de estos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.
189. Por lo que hace a la educación superior, dado que ésta se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, *prima facie*, que la educación superior no sea obligatoria para sus titulares ni, *necesariamente*, gratuita; que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas, y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparta el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, medioambiental, etc.) de la Nación.
190. En efecto, la educación superior no es obligatoria, pues el acceso a ella depende, entre otras cosas, de la libre elección individual de un plan de vida que incluya la obtención de educación superior como parte central de éste. Por lo tanto, la decisión de acceder a la educación superior recae exclusivamente en el individuo, quien por regla general, ha obtenido las condiciones mínimas para ejercer la autonomía personal.
191. En este sentido, está justificado condicionar el acceso a la educación superior a la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa, necesarias para poder afrontar con éxito los requerimientos de ésta y lograr los fines de generación y transmisión del conocimiento de relevancia social inherentes a la educación superior.

192. Sin embargo, ello no significa que puedan establecerse condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.
193. En la educación superior debe prevalecer el principio de libertad de enseñanza, pues el libre examen de las ideas, la libertad de cátedra y de discusión, son condiciones necesarias para el desarrollo del conocimiento, y la finalidad de la educación superior y el sentido mismo de la universidad, como institución, radica en la generación y difusión del conocimiento y su aplicación en beneficio de la humanidad.
194. Aunque la educación superior no debe ser, *necesariamente*, gratuita, pues está justificado, *prima facie*, responsabilizar a los individuos por la libre elección de un plan de vida que incluya como parte central la obtención de educación superior; las diferencias sociales y económicas no imputables a los propios individuos, *de facto*, pueden frustrar la materialización de un plan de vida que tenga como aspecto central el obtener educación superior.
195. En este sentido, la reforma del artículo 3 constitucional que introdujo la gratuidad de la educación superior que está obligado a impartir el Estado, representa un progreso notable en favor de la autonomía de las personas, pues permitirá a quienes lo deseen y satisfagan los requisitos legales, superar un obstáculo económico para la materialización de sus planes de vida.

3.2. Contenido y alcance del principio de progresividad.

196. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1 constitucional y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
197. El principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.
198. Este principio puede descomponerse en varias exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.
199. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, *en lo posible jurídicamente*, esos aspectos de los derechos.
200. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.
201. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, cuando no se haya alcanzado su plenitud, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad), y a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).
202. En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual -y la prohibición de regresión- del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos y sus garantías; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las *circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero que su disfrute siempre debe mejorar*.⁴⁴
203. Ahora bien, en su origen, el principio de progresividad estuvo vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, puesto que se estimaba -erróneamente- que éstos, a diferencia de los derechos civiles y políticos, imponían a los Estados no sólo ni principalmente obligaciones negativas (de omitir), sino, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos, y por lo tanto, que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país.

⁴⁴ Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.): «PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.»

204. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos económicos, sociales y culturales, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros «objetivos programáticos» cuyo cumplimiento quede a la buena voluntad de los Estados, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, la de garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país que dificulten garantizar la plena efectividad de esos derechos.
205. Ahora bien, esta Corte considera relevante aclarar que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los así denominados, económicos, sociales y culturales.
206. Hay al menos tres razones que sustentan esta afirmación. En primer lugar, que el artículo 1 constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.
207. En segundo lugar, porque esa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte de distintos momentos del proceso legislativo:

«Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno.

Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, es tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos»⁴⁵.

«[a]unque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de ‘no regresividad’ puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados.»⁴⁶

208. Pero además, y sobre todo, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los así llamados derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales; no implica que exista una diferencia substancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen a todos los demás, y específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.⁴⁷
209. Para ilustrar las obligaciones que el Estado Mexicano tiene en relación con el derecho a la educación, derivadas del principio de progresividad, son elocuentes los párrafos 43 a 47 de la Observación General 13 del CDESC:

«Obligaciones jurídicas generales

43. Si bien el Pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas **obligaciones con efecto inmediato**. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la «**garantía**» del «**ejercicio de los derechos... sin discriminación alguna**» (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de «**adoptar medidas**» (párrafo 1 del artículo 2) para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser «**deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible**» hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

44. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, «**gradualmente**», **no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los**

⁴⁵ Iniciativa de Legisladores (diversos Grupos Parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

⁴⁶ Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.

⁴⁷ Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.): «**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.**»

Estados Partes tienen la obligación concreta y permanentemente «de proceder lo más expedita y eficazmente posible», para la plena aplicación del artículo 13.

45. La admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación, y otros derechos enunciados en el Pacto, es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte.

46. El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

47. La obligación de respetar exige que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar) al derecho a la educación. **Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición.** No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del Pacto. [...]

210. En lo que interesa, el artículo 2 del Pacto a que se alude en la Observación General 13, es el siguiente:

«Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]

211. Este artículo prevé, de acuerdo con la interpretación del CDESC, obligaciones de contenido inmediatas, como la de garantizar que los derechos se ejerciten sin discriminación, que se garantice la satisfacción de niveles esenciales de disfrute del derecho y la de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena eficacia de los derechos humanos; y mediatas o de cumplimiento progresivo, que se traducen en la obligación concreta y permanentemente «de proceder lo más expedita y eficazmente posible», para la plena efectividad del derecho, hasta el máximo de los recursos disponibles, y la prohibición de regresividad.
212. Así, de las normas constitucionales e internacionales invocadas, se sigue que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de asegurar un nivel esencial en el goce del derecho a la educación, en concreto, garantizar el acceso gratuito, universal y obligatorio a la educación básica y media superior; y otras de cumplimiento progresivo, consistentes en lograr el ejercicio pleno del derecho hasta el máximo de los recursos disponibles, lo que implica, entre otras cosas, extender la gratuidad a la educación superior, lo que ya ha sucedido.
213. Ahora bien, de lo anterior no se sigue que, una vez alcanzado cierto nivel de protección de un derecho, sea en todos los casos injustificada una regresión, pues puede haber circunstancias que la justifiquen.
214. Sin embargo, de una interpretación funcional del artículo 1 constitucional, puede concluirse que dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio riguroso, pues implican la restricción de un derecho humano especialmente relevante para la autonomía personal, para el funcionamiento de la democracia deliberativa, para la igualdad real de las personas, y para el bienestar y desarrollo de la sociedad.
215. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.
216. Al respecto, es ilustrativo lo sostenido por el CDESC en la «Evaluación de la Obligación de Adoptar Medidas hasta el ‘Máximo de los Recursos de que Disponga’ de Conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto», de veintiuno de septiembre de dos mil siete:

«[...] 3. Tras examinar el contenido del párrafo 1 del artículo 2 en su Observación general N° 3, el Comité reitera que, para

lograr progresivamente la plena efectividad del Pacto, los Estados Partes habrán de adoptar medidas deliberadas, concretas y debidamente orientadas, dentro de un plazo razonablemente breve después de la entrada en vigor del pacto para los Estados de que se trate. Las medidas incluirían «todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas». Además de la legislación, el Comité entiende que las palabras «medios apropiados» incluyen ofrecer recursos judiciales y de otro tipo, cuando corresponda, y adoptar medidas «de carácter administrativo, financiero, educacional y social» (Observación general N° 3, párr. 7, y Observación general N° 9, párrs. 3 a 5 y 7).

4. La «disponibilidad de recursos», aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes. Como ya ha puesto de relieve el Comité, los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.

5. El compromiso de todo Estado Parte de utilizar «hasta el máximo» los recursos de que dispone para lograr la plena efectividad de las disposiciones del Pacto le da derecho a recibir los recursos que ofrezca la comunidad internacional. A este respecto, las palabras «hasta el máximo de los recursos de que disponga» se refieren tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que puede poner a su disposición la comunidad internacional por conducto de la cooperación y la asistencia internacionales.

6. En cuanto a las obligaciones mínimas de los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos del Pacto, en la Observación general N° 3 se señala que, **para que un Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.**

7. Además de la obligación de adoptar medidas (art. 2.1), los Estados Partes tienen la obligación inmediata de «garantizar el ejercicio de los derechos que en [el Pacto] se enuncian, sin discriminación alguna» (art. 2.2). Esa obligación suele hacer necesarias la aprobación y la aplicación de legislación apropiada y no exige forzosamente importantes asignaciones de recursos. Análogamente, la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los derechos consignados en el Pacto y no exige necesariamente una participación importante del Estado. Por ejemplo, debería hacerse efectivo de inmediato el derecho de la mujer a percibir igual salario por trabajo igual.

En cambio, la obligación de proteger y, en una medida aun mayor, la obligación de cumplir, suelen exigir la adopción de medidas presupuestarias positivas para impedir que terceros interfieran en los derechos reconocidos en el Pacto (obligación de proteger) o facilitar, proporcionar y promover el disfrute de esos derechos (obligación de cumplir).

8. Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el Comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son «adecuadas» o «razonables», el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;

Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;

Si la decisión del Estado parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;

En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;

El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;

Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.

9. **El Comité observa que, cuando no se adoptan medidas o éstas son de carácter regresivo, corresponde al Estado Parte probar que la decisión pertinente se basó en el examen más exhaustivo posible y que está debidamente justificada en relación con la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto y por el hecho de que se utilizaron plenamente los recursos disponibles. [...]**

217. A partir de lo anterior, puede concluirse que excepcionalmente pueden justificarse medidas regresivas, pero éstas deben ser plenamente justificadas y someterse a un escrutinio judicial cuidadoso.
218. Ahora bien, hay distintas circunstancias que pueden dar lugar a una medida *prima facie* regresiva. Hay circunstancias jurídicas, como el hecho de que el Estado rectifique el balance hecho previamente entre distintos derechos, modificando su alcance, por considerarlo incorrecto.
219. Otro tipo de circunstancias que pueden dar lugar a medidas regresivas son de índole económico, como las derivadas de una crisis,

de la necesidad de atender prioritariamente la satisfacción de otros derechos humanos con recursos escasos, etcétera.

220. Por lo que hace a este último tipo de circunstancias, dado que el artículo 1° constitucional impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, omite otorgar el alcance más amplio a un derecho humano, omite garantizarle el nivel más alto de tutela o adopta una medida regresiva, y alega para justificar su actuación la falta de recursos; en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:
- Se acredita la falta de recursos;
 - Se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito;
 - Se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor;
221. Esto es, si bien las autoridades legislativas y administrativas tienen en ciertos ámbitos un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente cuanto está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que la garantía de estos derechos fundamentales, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.
222. En este ámbito, las autoridades deben garantizar, proteger, promover y respetar, *prioritariamente*, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones (carga argumentativa) y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier objetivo social.
223. Estos deberes derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte, porque los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico son normas que tutelan bienes individuales básicos de la máxima importancia moral, derivados de los principios de igualdad, autonomía y dignidad; porque todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y protegerlos, de conformidad –entre otros– con el principio de progresividad, realizando esfuerzos concretos, deliberados y orientados a su plena efectividad hasta el máximo de los recursos disponibles, y absteniéndose de adoptar medidas regresivas.
224. En suma, el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, el deber de incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y también les prohíbe adoptar medidas regresivas que disminuyan el alcance y nivel de protección otorgados a los derechos humanos, salvo que exista una justificación constitucional plena para la medida regresiva que se demuestre fehacientemente.

3.3. Análisis de las normas impugnadas.

225. La Comisión local considera que los artículos 29, fracción VIII, 75, 62 y noveno transitorio de la ley impugnada son inconstitucionales, porque violan el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación previsto en el artículo 3 constitucional, fundamentalmente, porque desde su óptica la reforma constitucional incorporó el deber de garantizar la educación básica inicial y la superior gratuita, con efecto inmediato, por lo que no puede condicionarse su provisión a la gradual aportación de recursos financieros.

3.3.1. Artículo 29, fracción VIII, de la Ley de Educación local.

226. La porción normativa impugnada es la siguiente:

Artículo 29. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

[...]

VIII. Establecer, **de forma gradual y progresiva de acuerdo con la suficiencia presupuestal, escuelas con horario completo en educación básica, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para promover un mejor**

aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico y desarrollo integral de los educandos;
[...]

227. Es **infundado** el concepto de invalidez de la Comisión local, porque se apoya en una lectura incorrecta de la norma impugnada.
228. Según el argumento de la Comisión, dicha norma es inconstitucional porque condiciona la provisión de educación básica a la gradual disponibilidad presupuestaria, lo que violaría el deber previsto en el artículo 3 constitucional de garantizar, de inmediato, la educación básica para todas las personas.
229. Con la salvedad que se hará posteriormente en relación con la educación inicial, es cierto que el artículo 3 constitucional prevé desde hace tiempo el deber de garantizar de inmediato la educación básica de manera universal y gratuita, y por lo tanto, las autoridades del Estado deben garantizar de inmediato y permanentemente la suficiencia presupuestaria para tal efecto.
230. Sin embargo, el artículo impugnado no tiene el contenido que le atribuye la Comisión local, pues no condiciona la provisión de educación básica a la suficiencia presupuestaria.
231. Lo que establece esa norma, como es evidente de su mera lectura, es algo distinto: el deber progresivo de establecer, en las escuelas de educación básica, un horario completo que amplíe el horario con que actualmente se viene impartiendo ese nivel de educación.
232. Dicho con otras palabras, lo que esa norma condiciona a la disponibilidad presupuestaria no es la provisión de educación básica, sino la posibilidad de ampliar el horario en las escuelas en que ésta se imparte.
233. Entonces, si la interpretación literal de la norma que pretende impugnarse arroja un contenido distinto al que la Comisión local considera inconstitucional, debe **desestimarse** su argumento por infundado.

3.3.2. Artículo 62 y transitorio noveno Ley de Educación local.

234. Las porciones normativas impugnadas son las siguientes:

«Artículo 62. En educación inicial, las autoridades educativas del Estado, de manera progresiva, generarán las condiciones para la prestación universal de ese servicio.

Las autoridades educativas fomentarán una cultura a favor de la educación inicial con base en programas, campañas, estrategias y acciones de difusión y orientación, con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con la intención de fortalecer y ampliar la cobertura en todo el Estado. Para tal efecto, promoverán diversas opciones educativas para ser impartidas, como las desarrolladas en el seno de las familias y a nivel comunitario, en las cuales se proporcionará orientación psicopedagógica y serán apoyadas por las instituciones encargadas de la protección y defensa de la niñez.

[...]

«NOVENO. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de educación inicial, así mismo, lo dispuesto en el artículo 60 párrafo segundo, que hace referencia a la educación física, educación artística y educación especial, con el fin de lograr una cobertura estatal de dicho servicio, conforme a lo que establezca la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en los términos a que se refiere el Artículo Décimo Segundo Transitorio de la Ley General.»

235. A juicio de la Comisión accionante, las porciones normativas destacadas son violatorias del artículo 3 de la Constitución Federal, al dejar al arbitrio de las autoridades educativas del Estado garantizar o no la educación inicial, dado que disponen que éstas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación en cita.
236. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez.
237. En el estudio precedente, este Tribunal concluyó que las reformas de mayo de dos mil diecinueve al artículo 3 constitucional, incorporaron como parte de la educación básica, a la educación inicial. En este sentido, el Estado mexicano se comprometió a proveer la educación inicial a toda persona, de manera *gratuita*, obligatoria y laica.
238. Aunque la lectura aislada del artículo 3 constitucional apoya, *prima facie*, el argumento de la Comisión accionante, las reformas

mencionadas no pueden ser interpretadas ignorando el régimen transitorio que el propio Constituyente permanente previó para su implementación.

239. En relación con la educación inicial, el Constituyente incluyó en la Constitución un artículo transitorio específico, el décimo segundo previamente transcrito, en el que estableció que *«para atender la educación inicial referida en el artículo 3o., el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de su entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento.»*
240. De lo anterior se advierte que la Constitución prevé que la obligación de proporcionar educación inicial, deberá cumplirse gradualmente, entre otras cosas, en cuanto a su financiamiento.
241. En este sentido, este Tribunal Pleno concluye que las porciones normativas, no son inconstitucionales al prever la progresiva implementación de la educación inicial, puesto que son congruentes con el régimen transitorio de la reforma mencionada.
242. Sin que lo anterior implique, en ningún sentido, que las autoridades educativas y legislativas puedan ignorar el mandato de implementación progresiva, pues deben tomar medidas concretas, expeditas y eficaces para garantizar la universal impartición de educación inicial de manera gratuita, en el menor tiempo posible.
243. En consecuencia, se **reconoce la validez** de las porciones normativas de los artículos **62 y noveno transitorio**, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

3.3.3. Artículo 75 de la Ley de Educación local.

244. En el proyecto presentado al Tribunal Pleno, se propuso conceder la razón a la Comisión accionante y declarar la invalidez del artículo 75, de la Ley de Educación local, al haberse considerado que el deber estatal de impartir educación superior es de cumplimiento inmediato para el Estado, pues la intención del constituyente permanente es consonante con el texto del artículo 3 constitucional y con el artículo décimo quinto de su régimen transitorio, en cuanto a que es obligación del Estado garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, así como tomar las medidas presupuestarias y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.
245. Sin embargo, al ser sometida esta propuesta a votación, no alcanzó la votación calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria, porque sólo seis ministros votaron por la invalidez. Por lo tanto, **se desestima la acción por lo que hace al artículo 75 de la Ley del Estado de Michoacán, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria.**

Tema 4. Cláusula democrática, participación directa y adaptación de planes y programas educativos a contextos regionales y locales.

246. La Comisión accionante sostiene, en los conceptos de invalidez *segundo* y *décimo séptimo*, en esencia, que el decreto impugnado es violatorio de la «cláusula democrática» reconocida en los artículos 2, 3, 4, 14, 16, 28, 30, 39 y 40 de la Constitución Federal, según la cual, en su opinión, debe reconocerse el derecho de todas las personas (pero en especial las madres, padres y tutores de los educados) de intervenir de forma directa –mediante el voto libre, directo y secreto– en el diseño, planeación, supervisión, evaluación y ejecución de políticas públicas que les afectan, sobre todo, tratándose de un bien –derecho humano– básico, primario o elemental en todo Estado Constitucional de Derecho, como lo es la educación en todos sus niveles, que permite abatir el rezago social y fomentar el desarrollo de las capacidades individuales.
247. Y de la lectura de la ley impugnada puede verse que se asignan a las autoridades administrativas, de forma preponderante, la realización de todas las actividades del proceso educativo, mientras que a los directos interesados (educandos, familiares, tutores y comunidad) únicamente les concede un rol o papel secundario, de importancia menor, que impide que los contenidos de la educación se adapten a las condiciones, necesidades y requerimientos sociales, culturales y regionales del grupo de personas a que se dirigen.
248. Si bien podría pensarse que la accionante formula un concepto de invalidez relacionado con la totalidad de la Ley de educación local, en realidad acusa una deficiente regulación de los artículos 46 y 47 de ese ordenamiento, en los que se prevé lo relativo a los planes y programas de educación en el Estado de Michoacán de Ocampo.
249. Los argumentos son **infundados**.
250. Las normas cuestionadas establecen lo siguiente:

«Artículo 46. La Secretaría atenderá lo determinado por la autoridad educativa federal a los principios rectores y objetivos

de la educación inicial, así como, los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en la Ley General.

Para tales efectos, la Secretaría participará con su opinión y establecerá mecanismos para recopilar las de los diversos actores sociales involucrados en la educación, en relación con los contenidos de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, atenderá aquello que, en su caso, formule el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.»

«Artículo 47. Las autoridades educativas podrán solicitar a la autoridad educativa federal actualizaciones y modificaciones de los planes y programas de estudio, para atender el carácter regional, local, comunitario, contextual y situacional del proceso de enseñanza aprendizaje.

La Secretaría deberá implementar acciones para que las maestras, maestros, educandos, padres de familia y organizaciones de la sociedad civil, emitan su opinión sobre la elaboración de los planes y programas de estudio. De igual forma, la Secretaría hará llegar a la autoridad educativa federal las propuestas que se formulen de acuerdo con el contexto de la prestación del servicio educativo y que respondan a los enfoques humanista, social, crítico, comunitario e integral de la educación, o para la recuperación y fortalecimiento de los saberes comunitarios.»

251. En primer lugar, para este Tribunal Pleno es necesario aclarar que la cláusula democrática es un término que tiene relevancia en el derecho internacional. Se entiende por tal, a la facultad que tienen los actores internacionales (países, agencias o instituciones) que ofrecen un acuerdo, tratado o instrumento, sea diplomático o comercial, a través de la cual pueden restringir la participación en el acto jurídico internacional, de aquellos Estados que no satisfagan ciertos requisitos que permitan considerar que su régimen de gobierno califique como democrático. Así, la cláusula democrática es una figura jurídica de presión en las relaciones internacionales, pensada para exigir condiciones de gobernabilidad y la protección de derechos humanos a todo aquel Estado que desee formar parte del instrumento internacional en el que haya sido fijada.⁴⁸
252. Luego, el caso no se relaciona con un contexto de negociación en el ámbito internacional, sino con el escrutinio constitucional de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, por lo que no es adecuado utilizar ese término.
253. Tampoco favorece a la argumentación de la accionante, la invocación de la jurisprudencia 2a./J. 150/2008⁴⁹ de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, en la que, en su opinión, se desarrolló la idea de cláusula democrática. En dicho criterio, la indicada Sala sostuvo, en lo que interesa, que para el desahogo de la prueba de recuento a que se refiere el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, las autoridades laborales debían garantizar a todos los trabajadores la posibilidad de emitir un voto personal, libre, directo y secreto para, de esa manera, evitar presiones, intromisiones o suplantaciones que pudieran alterar su decisión.⁵⁰
254. Como se ve, la Segunda Sala hizo referencia al sistema democrático, en tanto método para garantizar la efectiva participación de los trabajadores de una empresa que concurren al recuento a efecto de declarar la existencia o inexistencia de una huelga, en función de que la propia normativa laboral contemplaba la votación, como forma de que los empleados expresaran su opinión. Es decir, la Segunda Sala únicamente especificó las exigencias que debía cumplir el voto de los trabajadores en la prueba a que se refiere el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, pero no analizó una negociación internacional en la que se hubiera impuesto como condicionante una cláusula democrática en los términos previamente explicados. Por tanto, en ese sentido, la jurisprudencia no desarrolló la idea de cláusula democrática como sostiene la accionante.
255. Con todo, atendiendo precisamente al sentido de la jurisprudencia indicada, los planteamientos y preceptos constitucionales del segundo concepto de invalidez, este Tribunal entiende que, por cláusula democrática, la Comisión accionante piensa en la democracia como método para garantizar la efectiva escucha de la ciudadanía en la adopción de las políticas públicas en materia de educación, de modo que éstas no sean adoptadas únicamente por las autoridades. En pocas palabras, la pretensión fundamental de la accionantes es que se declare que la Ley de Educación del Estado de Michoacán es inconstitucional porque no permite a la sociedad civil participar de manera relevante en la definición de los contenidos de la educación que se imparte en esa entidad federativa.
256. Como se adelantó, no asiste la razón a la accionante, por tres razones.

⁴⁸ Covarrubias Velasco, Ana, «La cláusula democrática», en Revista Mexicana de Política Exterior 62-63, junio 2001, p. 63.

⁴⁹ El criterio en cuestión lleva por rubro: «**RECuento PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN ORDENAR Y GARANTIZAR QUE EN SU DESAHOGO LOS TRABAJADORES EMITAN VOTO PERSONAL, LIBRE, DIRECTO Y SECRETO.**» [Registro digital: 168569. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 150/2008. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 451. Tipo: Jurisprudencia.

⁵⁰ Criterio que fue expresamente incorporado a la Ley Federal del Trabajo mediante reforma de 1 de mayo de 2019, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

257. La primera razón es que la Constitución Federal contempla derechos de participación política en dos sentidos: en uno primero, a grupos específicos e históricamente discriminados, frente a acciones del Estado que les afecten, tal es el caso de la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o personas con discapacidad, en los términos a que se dio cuenta en apartados precedentes; y en uno segundo, como una manera de renovar los poderes públicos de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, en los que la propia accionante fundamenta su argumentación. Esto es, la Constitución Federal no consagra un derecho de participación política genérico que implique que, ante cualquier medida estatal, deba darse consultarse a la ciudadanía para que manifieste sus exigencias y necesidades, pues esa es precisamente la función encomendada a los representantes populares a través del voto.
258. La segunda razón consiste en que el propio Poder Constituyente, en el artículo 3, párrafos segundo y décimo primero, de la Constitución, estableció lo siguiente:

«**Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.
Fe de erratas al párrafo DOF 09-03-1993. Reformado DOF 12-11-2002, 09-02-2012, 29-01-2016, 15-05-2019

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Párrafo adicionado DOF 15-05-2019

[...]

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, **el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República**; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.

Párrafo adicionado DOF 15-05-2019

[...]»

259. Lo transcrito pone de manifiesto que corresponde al Estado la rectoría de la educación y que el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, los planes y programas de estudio de la educación básica y normal **en toda la República**, lo que hará considerando la opinión, entre otros, de actores sociales involucrados en la educación, procurando que los proyectos y programas educativos contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.
260. Además, en la Ley General de la materia se estableció lo siguiente:

Título Segundo De la nueva escuela mexicana

(...)

Capítulo II De los fines de la educación

«**Artículo 15.** La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, persigue los siguientes fines:

I. Contribuir al desarrollo integral y permanente de los educandos, para que ejerzan de manera plena sus capacidades, a través de la mejora continua del Sistema Educativo Nacional;

II. Promover el respeto irrestricto de la dignidad humana, como valor fundamental e inalterable de la persona y de la sociedad, a partir de una formación humanista que contribuya a la mejor convivencia social en un marco de respeto por los derechos de todas las personas y la integridad de las familias, el aprecio por la diversidad y la corresponsabilidad con el interés general;

III. Inculcar el enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, y promover el conocimiento, respeto, disfrute y ejercicio de todos los derechos, con el mismo trato y oportunidades para las personas;

IV. Fomentar el amor a la Patria, el aprecio por sus culturas, el conocimiento de su historia y el compromiso con los valores,

símbolos patrios y las instituciones nacionales;

V. Formar a los educandos en la cultura de la paz, el respeto, la tolerancia, los valores democráticos que favorezcan el diálogo constructivo, la solidaridad y la búsqueda de acuerdos que permitan la solución no violenta de conflictos y la convivencia en un marco de respeto a las diferencias;

VI. Propiciar actitudes solidarias en el ámbito internacional, en la independencia y en la justicia para fortalecer el ejercicio de los derechos de todas las personas, el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto entre las naciones;

VII. Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio intercultural sobre la base de equidad y respeto mutuo; así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

VIII. Inculcar el respeto por la naturaleza, a través de la generación de capacidades y habilidades que aseguren el manejo integral, la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo sostenible y la resiliencia frente al cambio climático;

IX. Fomentar la honestidad, el civismo y los valores necesarios para transformar la vida pública del país, y

X. Todos aquellos que contribuyan al bienestar y desarrollo del país.»

Capítulo III De los criterios de la educación

«**Artículo 16.** La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en los tres órdenes de gobierno.

Además, responderá a los siguientes criterios:

I. Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

II. Será nacional, en cuanto que, sin hostilidades ni exclusivismos, la educación atenderá a la comprensión y solución de nuestros problemas, al aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales, a la defensa de nuestra soberanía e independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

III. Será humanista, al fomentar el aprecio y respeto por la dignidad de las personas, sustentado en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, promoviendo el mejoramiento de la convivencia humana y evitando cualquier tipo de privilegio de razas, religión, grupos, sexo o de personas;

IV. Promoverá el respeto al interés general de la sociedad, por encima de intereses particulares o de grupo, así como el respeto a las familias, a efecto de que se reconozca su importancia como los núcleos básicos de la sociedad y constituirse como espacios libres de cualquier tipo de violencia;

V. Inculcará los conceptos y principios de las ciencias ambientales, el desarrollo sostenible, la prevención y combate a los efectos del cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, la biodiversidad, el consumo sostenible y la resiliencia; así como la generación de conciencia y la adquisición de los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores necesarios para forjar un futuro sostenible, como elementos básicos para el desenvolvimiento armónico e integral de la persona y la sociedad;

VI. Será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos;

VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;

VIII. Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social;

IX. Será integral porque educará para la vida y estará enfocada a las capacidades y desarrollo de las habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas de las personas que les permitan alcanzar su bienestar y contribuir al desarrollo social, y

X. Será de excelencia, orientada al mejoramiento permanente de los procesos formativos que propicien el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico, así como el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.»

Capítulo V

De los planes y programas de estudio

«Artículo 22. Los planes y programas a los que se refiere este Capítulo favorecerán el desarrollo integral y gradual de los educandos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, el tipo media superior y la normal, considerando la diversidad de saberes, con un carácter didáctico y curricular diferenciado, que responda a las condiciones personales, sociales, culturales, económicas de los estudiantes, docentes, planteles, comunidades y regiones del país.

Sus propósitos, contenidos, procesos y estrategias educativas, recursos didácticos y evaluación del aprendizaje y de acreditación, se establecerán de acuerdo con cada tipo, nivel, modalidad y opción educativa, así como a las condiciones territoriales, culturales, sociales, productivas y formativas de las instituciones educativas.

(...)

«Artículo 23. La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en los artículos 15 y 16 de esta Ley.

Para tales efectos, la Secretaría considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, tomará en cuenta aquello que, en su caso, formule la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.

(...)

Título Séptimo

Del Federalismo educativo

Capítulo Único

De la distribución de la función social en educación

«Artículo 113. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

(...)

II. Determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica, para lo cual considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales, en los términos del artículo 23 de esta Ley; (...)

261. Como se ve, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la autoridad educativa de ese orden de gobierno, determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica.
262. Si se tienen en cuenta todas las cosas, puede verse que la razón de que corresponda al Ejecutivo Federal la definición de objetivos, criterios, planes y programas educativos radica en que, como ejecutor de la política en todo el territorio nacional, goza de la capacidad técnica para conducir la política educativa por conducto de la Secretaría de ese ramo, ya que conoce la situación de la

educación que impera en todo el país, las regiones de mayor rezago, necesidades específicas, áreas de oportunidad, aspectos a mejorar, criterios para el empleo de los recursos, medidas estratégicas, entre otras acciones, que le permitan alcanzar los objetivos en la materia previstos en la Carta Magna en todo el territorio nacional.

263. Lo anterior no quiere decir que dicha facultad definitoria sea irrestricta o escape al control constitucional. La propia Norma Fundamental establece que, si bien corresponde al Ejecutivo Federal definir los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como establecer los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, dichas determinaciones necesariamente deben: (1) tomar en cuenta la opinión de otros participantes del proceso educativo a que se refiere la Constitución [*gobiernos de las entidades federativas y diversos actores sociales involucrados*] y (2) contemplar las realidades y contextos, regionales y locales.
264. De suerte que, la definición de principios rectores, objetivos, planes y programas en los niveles educativos ya señalados, sin la observancia de esos dos aspectos, será reprochable al Ejecutivo Federal desde un punto de vista constitucional.
265. En suma, por decisión del Constituyente y por aptitud técnica y operativa, es el Ejecutivo Federal la autoridad política más capacitada para determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República. En eso radica que la decisión final recaiga sobre una autoridad política, pues reúne todas las condiciones para dar certeza y lograr los objetivos en educación con alcance nacional, sin desconocer las necesidades especiales de todas las regiones que lo integran; mientras que la sociedad civil difícilmente podrá dar cuenta de requerimientos, experiencias y realidades de otras regiones, que deben tenerse en cuenta al momento de fijar los principios y objetivos necesarios para alcanzar el objetivo de desarrollo nacional al que está llamada la educación, por lo que no goza de una posición más calificada para tomar la decisión final en ese sentido.
266. En esto, tanto la Constitución Federal como las leyes de la materia son consistentes en señalar que la decisión final corresponde a una autoridad determinada por lo que, a diferencia de la legislación laboral, que para el desahogo de una diligencia específica – recuento de trabajadores de una empresa–, adoptaba la votación como el método idóneo para garantizar la participación de los empleados; de ahí que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para garantizar que esa participación fuera igualitaria y libre de presiones, hizo un símil con el sistema democrático de participación política.
267. Entonces, dado que las condiciones de la participación de los casos no son similares, es inaplicable la jurisprudencia invocada por la comisión local accionante.
268. Por último, la tercera razón consiste en que, contrario a lo argumentado por la accionante, las decisiones de política pública educativa sí atienden con suficiencia las opiniones de la sociedad civil, de modo que el esquema elegido garantiza que la educación se adapte a los contextos regionales y locales del país.
269. Según se vio, la propia Constitución impone al Ejecutivo Federal, como encargado de definir los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, tanto la obligación de consultar a los actores sociales que intervengan en el proceso educativo, como la de contemplar las realidades y contextos regionales y locales.
270. Para garantizar la participación social en la definición de los contenidos de la educación, en la Ley General de Educación se estableció lo siguiente:

Capítulo V De los planes y programas de estudio

«**Artículo 23.** La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en los artículos 15 y 16 de esta Ley.

Para tales efectos, la Secretaría considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, tomará en cuenta aquello que, en su caso, formule la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.

Las autoridades educativas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios podrán solicitar a la Secretaría actualizaciones y modificaciones de los planes y programas de estudio, para atender el carácter regional, local, contextual y situacional del proceso de enseñanza aprendizaje.

En la elaboración de los planes y programas de estudio a los que se refiere este artículo, se podrán fomentar acciones para que emitan su opinión las maestras y los maestros, así como las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. De igual forma, serán consideradas las propuestas que se formulen de acuerdo con el contexto de la prestación del servicio educativo y respondan a los enfoques humanista, social, crítico, comunitario e integral de la educación, entre otros, para la recuperación de los saberes locales.»

Título Noveno
De la corresponsabilidad social en el proceso educativo

Capítulo I
De la participación de los actores sociales

«**Artículo 126.** Las autoridades educativas, fomentarán la participación de los actores sociales involucrados en el proceso de enseñanza aprendizaje, para el logro de una educación democrática, de alcance nacional, inclusiva, intercultural, integral y plurilingüe que propicie el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico, el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.»

271. Para contribuir a la realización de esa tarea coordinada de elaboración de planes y programas de estudio, en la Ley de Educación del Estado de Michoacán se incluyeron las previsiones siguientes:

«**Artículo 46.** La Secretaría atenderá lo determinado por la autoridad educativa federal a los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como, los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en la Ley General.

Para tales efectos, la Secretaría participará con su opinión y establecerá mecanismos para recopilar las de los diversos actores sociales involucrados en la educación, en relación con los contenidos de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, atenderá aquello que, en su caso, formule el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.»

«**Artículo 182.** En cada municipio, se podrá instalar y operar un Consejo Municipal de Participación Escolar en la Educación, integrado por las autoridades municipales, asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros. Este consejo, ante el gobierno municipal y la autoridad educativa respectiva, podrá:

[...]

d) Realizar propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de estudio, las cuales serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente;

[...]

272. De las disposiciones transcritas se desprende que la Secretaría estatal atenderá lo que determine la autoridad educativa federal respecto de los principios rectores y objetivos de la educación inicial, los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la educación normal; que para coadyuvar en el proceso de definición de tales extremos, la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán participará de dos maneras: *(i)* emitiendo su propia opinión y *(ii)* estableciendo mecanismos para recopilar las opiniones de los diversos actores sociales involucrados en la educación; que en cada municipio de Michoacán se instalará un Consejo Municipal de Participación Escolar en la Educación, integrado por autoridades municipales, **asociaciones de madres y padres de familia**, así como maestras y maestros que, entre otras cosas, puede realizar propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de estudio que serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente.
273. Es evidente que, conforme a la distribución competencial descrita, la autoridad educativa federal está **obligada a consultar**, en la definición de los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación.
274. La carga de «considerar» la opinión de otros participantes del proceso educativo es un mandato que debe entenderse así: *la autoridad educativa federal está constreñida a tomar en cuenta, en cualquier sentido (acogiéndola o rechazándola), la opinión que formulen los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y los diversos actores sociales involucrados en la educación.*
275. En la Ley de Educación del Estado de Michoacán se prevé la figura de los Consejos Municipales de Participación Escolar en la Educación, como un espacio abierto a la participación de las asociaciones de madres y padres de familia, donde pueden formularse

propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de estudio que serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente, esto es, la autoridad educativa federal, que habrá de pensar en ellas con seriedad y, en su caso, exponer los motivos para atenderlas o rechazarlas.

276. Consecuentemente, son desacertadas las dos objeciones de la accionante en este punto, pues desde la Constitución se prevé tanto el deber de tomar en serio a la sociedad civil, como la obligación de la autoridad de contemplar, por sí misma, las realidades regionales y locales previo a la definición de los contenidos de la educación en ciertos niveles. Si eso no fuera suficiente, la legislación general y local en la materia incluyen mecanismos puntuales para garantizar, con suficiencia, la participación social y de ese modo, la expresión de voces que, desde una perspectiva regional o local, pueden aportar a la autoridad educativa federal ideas, experiencias y conocimientos que ineludiblemente serán reflexionadas por ésta.
277. En ese sentido, conforme a la carga de tomar en cuenta la participación social, es posible concluir que la autoridad educativa competente está obligada a generar una respuesta a las opiniones que le remitan los demás actores involucrados en el proceso educativo (gobiernos locales y sociedad civil), explicitando las razones por las cuales consideró prudente atender ciertas opiniones y/o rechazar otras.
278. Sin que la circunstancia de que la decisión corresponda en última instancia a la autoridad federal en la materia signifique que la sociedad civil tenga un rol secundario porque, como se adelantó, es necesario garantizar que la determinación de los principios rectores, objetivos, planes y programas de la educación tengan un enfoque y un alcance nacional, pero también los contextos regionales y locales del país, cuestión que puede lograr en mejores condiciones la autoridad educativa federal.
279. Por tanto, al resultar **infundados** los conceptos de invalidez *segundo* y *décimo séptimo*, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 46 y 47 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Tema 5. Obligación de los padres o tutores de hacer que los menores reciban educación, y de éstos de recibirla.

280. En el concepto de invalidez *décimo primero*, la Comisión estatal considera que los artículos 10 y 18, fracciones III y IV, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán son inconstitucionales, por tres razones. La primera, porque a su juicio, no puede obligarse a los padres o tutores a hacer que sus hijos reciban educación; porque obligar a los menores a recibir educación es contrario a su derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto sus familiares sólo pueden sugerir u orientar (sic), pero no obligarlos a recibir educación. Y la tercera, porque las normas generan inseguridad jurídica, pues imponen esa obligación de la educación tanto al Estado como a los padres o tutores, lo que «resulta un contrasentido».
281. Las normas impugnadas son las siguientes:

«Artículo 10. Es obligación de todas las personas en el Estado hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir la educación constitucionalmente establecida como obligatoria, en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables. Así como participar en los procesos educativos de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, conociendo y ocupándose de su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo integral.
[...]

«Artículo 18. La educación será obligatoria. La obligatoriedad de la educación se entenderá en los siguientes términos:

I. Es obligación del Estado ofrecer educación de todo tipo, nivel y modalidad a todos los habitantes de la entidad, desde la educación básica hasta la educación superior; así como garantizar económicamente las condiciones adecuadas para desarrollar las actividades educativas;

II. Se fomentará la investigación científica e innovación científica, humanística y tecnológica, así como se fomentarán y difundirán la cultura física y el deporte;

III. Es obligación de los padres de familia o tutores que sus hijos, o tutelados menores de edad, concurran a las escuelas públicas o privadas a cursar la educación correspondiente; y,

IV. Es obligación de todos los habitantes del Estado, cursar la educación básica hasta la educación superior, con las excepciones que marca esta Ley.»

282. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez. Para justificarlo, se abordará el principio de interés superior del menor (5.1), la educación como bien básico para la autonomía (5.2), y el régimen constitucional al respecto (5.3).

5.1. Interés superior del menor.

283. Este principio encuentra fundamento en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵¹ y en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁵² de donde se advierte que en cualquier decisión, actuación o medida que involucre a la niñez, el Estado tiene la obligación de atender a su interés superior, lo que implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.⁵³
284. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados y leyes de protección de la niñez.⁵⁴
285. En ese contexto, el interés superior del niño constituye una pauta que se debe tomar en consideración en cualquier decisión, actuación o medida en que se vea involucrado un menor y por ello se erige como una obligación que asume el Estado a través de todas sus autoridades para asegurar que en el ámbito de sus respectivas competencias todas las normas, asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se involucre a la niñez, se garantice y asegure que todos disfruten y gocen de los derechos humanos que les asisten, especialmente aquéllos que resultan indispensables para su óptimo desarrollo.
286. Del principio del interés superior del niño se desprende la necesidad de considerar al interés superior de la infancia como un criterio rector, no sólo en la elaboración de las normas sino también en lo que hace a su interpretación y aplicación, a fin de que en todos los órdenes relativos a la vida del niño o niña, puedan gozar y ejercer plenamente de sus derechos.
287. En esa virtud, tanto el legislador, al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, como el juzgador, al momento de interpretar o aplicar esas normas, están obligados a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños 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 injustificadamente.
288. Así, cuando los juzgadores tengan que decidir una controversia que incide sobre los derechos de un menor, deben tener en cuenta que los niños requieren una protección legal reforzada y que la única manera de brindarles esa protección, implica tener en cuenta todos sus derechos, así como el rol que juegan en la controversia sometida a su consideración, ello a fin de garantizar su bienestar integral, teniendo presente que sólo se alcanza éste cuando se le garantiza el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos y, como consecuencia, se le protege de manera integral, logrando su desarrollo holístico.
289. La Organización de las Naciones Unidas, por medio del Comité de los Derechos del Niño, emitió la Observación General número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial,⁵⁵ ello a fin de explicitar el alcance del párrafo 1 del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En dicho documento se estableció claramente que el objetivo del interés superior del infante es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos en la Convención, así como su desarrollo integral, que de acuerdo a la diversa Observación General número 5 del mismo Comité,⁵⁶ abarca el desarrollo físico, mental, moral, psicológico y social.

⁵¹ **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. [...] Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. [...]»

⁵² **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.»

⁵³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 25/2012, de rubro: «**INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO**», publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, Materia Constitucional, Página: 334, registro digital 159897.

⁵⁴ Véase la jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.), de rubro: «**INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL**», publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I Materia Constitucional, Página 406, registro digital 2006011.

⁵⁵ Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1).

⁵⁶ Observación General No. 5, Comité de los Derechos Niño, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 34º período de sesiones (2003), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 377.

290. En consecuencia, el interés superior de la infancia implica garantizar que ninguno de sus derechos se vea afectado indebidamente por una norma o por su interpretación, de modo que, la plena aplicación del principio relativo al interés superior del menor exige adoptar un enfoque basado en los derechos de la infancia, en el que colaboren todos los intervinientes a fin de garantizar la integridad física, psicológica y moral del infante.
291. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el interés superior del menor es un principio regulador de la normativa de los derechos del niño, que se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar su desarrollo con pleno aprovechamiento de sus potencialidades⁵⁷ y que la prevalencia de su interés superior debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención, cuando el caso se refiera a menores de edad.⁵⁸
292. En este orden, si el interés superior de la infancia radica en que cualquier decisión que se tome en torno a ella debe ser acorde con lo que más convenga a sus intereses, ello implica que para poder cumplir con esa obligación, en primer lugar es necesario tener presente cuáles son los derechos que la Constitución y los tratados reconocen a su favor, y después, es preciso que esos derechos se interpreten y apliquen en forma adecuada. Es decir, de la manera que más favorezca las prioridades de los infantes, teniendo siempre en cuenta su condición a efecto de salvaguardar su sano desarrollo en todos los ámbitos posibles, como son el físico, mental, moral, psicológico y social, pues es evidente que por su falta de madurez física y mental, requieren de cuidados especiales y una protección legal reforzada.
293. La Corte también ha reconocido que los menores desarrollan progresivamente su autonomía, por lo que debe dárseles participación paulatina en las decisiones que los afectan,⁵⁹ sin que su derecho a manifestar su opinión sea vinculante para el órgano jurisdiccional, quien deberá garantizar su interés superior incluso cuando la opinión del menor, por su inmadurez, se aparta del mismo.⁶⁰

5.2. Educación como bien básico para la autonomía.

294. En epígrafes anteriores, este Tribunal Pleno realizó la interpretación del derecho a la educación y su conexión con la autonomía personal.
295. Se puso de manifiesto que el principio de autonomía personal protege una amplia libertad personal para elegir y materializar libremente un plan de vida, sin interferencia injustificada de otras personas o del Estado.
296. De este principio básico inmerso en nuestro sistema jurídico, derivan una serie de libertades específicas, como la de expresión, reunión, etcétera, así como una libertad residual, el derecho al libre desarrollo de la personalidad⁶¹. Este derecho consiste en un área de libertad, distinta de esas libertades específicas, para realizar cualquier acción que no dañe injustificadamente a terceros.
297. Este Tribunal Pleno consideró que el principio de autonomía tiene dos aspectos, el relativo a la generación de las capacidades para elegir libremente cualquier plan de vida, y el relativo a la materialización de un plan de vida libremente elegido, y mostró cómo la educación básica y media superior tienen una conexión estrecha con el primer aspecto, mientras la educación superior se relaciona con el segundo. De ahí que se justifiquen ciertas diferencias en las características de las mismas.
298. Ahora bien, la educación básica y media superior constituyen un bien básico, y por tanto un derecho humano, porque contar con un mínimo de educación es necesario para obtener las capacidades básicas para elegir y materializar cualquier plan de vida. En este sentido, su provisión debe ser universal, a todas las personas.
299. Este Tribunal Pleno considera que la obligatoriedad de la educación básica y media superior, para los titulares del derecho, está justificada si se tiene en cuenta que la obtención de ese bien básico, con el contenido precisado en el apartado anterior (conocimiento

⁵⁷ Corte IDH. Caso *Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, párrafo 126; y Caso *Atala Riffó y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafo 109.

⁵⁸ Corte IDH. Caso *González y otras («Campo Algodonero») Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 408.

⁵⁹ Tesis: 1a./J. 12/2017 (10a.) de rubro: «**DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.**»

⁶⁰ Tesis: 1a. CVI/2015 (10a.) de rubro: «**INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU OPINIÓN EN UN PROCESO JURISDICCIONAL QUE LE AFECTE NO TIENE FUERZA VINCULANTE PARA EL ÓRGANO QUE CONOCE DEL ASUNTO.**»

⁶¹ Tesis 1a./J. 5/2019 (10a.) de rubro: **DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS.**

y principios de racionalidad y capacidades para la ciudadanía democrática) es fundamental para crear las condiciones para poder ejercer la autonomía significativamente.

300. En este sentido, considerando que la finalidad de la imposición de la educación básica a los menores de edad debe realizarse en aras de su propia autonomía, es decir, para proveerles de las herramientas básicas para que se autodefinan y de las capacidades necesarias para ejercer libre y significativamente la autonomía, y teniendo en consideración los menores de edad, por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad democrática, esta Corte considera que la obligatoriedad de la misma, con el contenido mínimo precisado, no sólo no viola su derecho al libre desarrollo de la personalidad sino que es una condición para garantizar ese derecho, pues si bien los menores desarrollan progresivamente su autonomía y ello justifica darles una intervención gradual en las decisiones importantes para su vida, de allí no se sigue que la provisión de un bien básico para su autonomía futura pueda quedar a su exclusiva decisión en condiciones de inmadurez pues, de ser el caso, con toda probabilidad se frustraría en su perjuicio la autonomía que pretende protegerse.
301. Por las mismas razones, la provisión de educación básica a todos los menores tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan de su cuidado, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de estos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.

5.3. Regulación constitucional.

302. Las consideraciones precedentes son congruentes con la regulación constitucional y convencional de las cuestiones debatidas.
303. En efecto, tanto la Constitución Federal como los tratados citados, tanto del sistema universal como del interamericano, establecen inequívocamente la obligatoriedad de la educación básica para todas las personas, aunque difieren del alcance de la misma, pues la Constitución es más protectora que los tratados al incluir en la educación obligatoria, desde la inicial a la media superior, garantizando así la provisión de mayores elementos para generar las capacidades para ejercer la autonomía.
304. El artículo 3 constitucional, establece:
- Art. 3o.- Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; **ésta y la media superior serán obligatorias**, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.
- (ADICIONADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2019)
Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, **además de obligatoria**, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.
305. En este sentido, dado que es la propia Constitución y los tratados internacionales⁶² quienes imponen a los menores de edad la obligatoriedad de la educación básica y media superior, las normas impugnadas no podrían ser inconstitucionales en este aspecto al ser congruentes con la misma. Pero además, este Tribunal Pleno considera que esa imposición se justifica, justamente, para garantizar una distribución igualitaria de un bien básico imprescindible para generar las capacidades para ejercer la autonomía, por lo que ello no viola, en modo alguno, el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los menores, sino que es una garantía del mismo.
306. Por otra parte, la propia Constitución impone a los padres, tutores o quienes estén al cuidado de los menores, la obligación de proveerles de educación básica y media superior, como se advierte de las siguientes normas constitucionales:

⁶² Tesis: P./J. 20/2014 (10a.) de rubro: «**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**»

Art. 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.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

[...]

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

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

307. En este sentido, debe desestimarse el argumento de la Comisión, pues una norma secundaria que reproduce el deber constitucional de los padres o tutores de proveer de educación básica y media superior a los menores a su cuidado, no puede ser inconstitucional, ni siquiera en el caso hipotético de que los tratados internacionales dispusieran otra cosa, pues es criterio de este Tribunal Pleno que las restricciones constitucionales prevalecen sobre los tratados.⁶³
308. Pero al margen de lo anterior, esta Corte considera justificada la imposición de esa obligación, pues ella encuentra justificación en el interés superior del menor y en la institución de la patria potestad⁶⁴, considerando que la provisión obligatoria de ese bien básico es una condición necesaria para garantizar la generación efectiva de las condiciones para ejercer la autonomía de los propios menores.
309. Por último, debe declararse como infundado el argumento de la Comisión en el sentido de que la imposición del deber de garantizar la provisión de educación a los menores, tanto al Estado como a los padres o tutores, es inconstitucional, pues genera una antinomia contraria a la seguridad jurídica.
310. Ese argumento es infundado porque se apoya en una premisa inexacta, consistente en que la imposición de esa obligación, tanto al Estado como a los padres o tutores, genera una incompatibilidad o es antinómica.
311. Este Tribunal no comparte esa apreciación, pues si bien es verdad que, en términos constitucionales, tanto el Estado como los padres o tutores están obligados a velar por el interés superior del menor y, en esa medida, a garantizar que reciban la educación obligatoria (básica y media superior), ello, lejos de generar alguna incompatibilidad en el cumplimiento de esos deberes, es un diseño institucional que tiende a maximizar el cumplimiento de esos deberes y evitar extravíos en la garantía de este bien básico, al generar controles recíprocos entre las personas que generalmente están más inclinadas a velar por el interés de los menores a su cuidado y el propio Estado, en cuyo interés está el contar con personas educadas.
312. Por ende, a juicio de este Tribunal Pleno, esas normas no generan inseguridad jurídica, pues establecen con razonable claridad un deber de garantizar la educación de los menores tanto a los padres como al Estado, deber cuyo cumplimiento simultáneo por parte de los sujetos obligados no sólo no es incompatible, sino que bien puede considerarse complementario.
313. En suma, esta Corte **reconoce la validez** de los artículos 10 y 18, fracciones III y IV, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, en las porciones impugnadas.

Tema 6. Exclusión de la familia EN SENTIDO AMPLIO y DE LOS tutores en el proceso educativo.

314. En el concepto de invalidez *tercero* la Comisión argumenta que la Ley impugnada es discriminatoria, porque no permite la

⁶³ Tesis: P./J. 20/2014 (10a.) de rubro: «**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**»

⁶⁴ Tesis: 1a. LXIV/2013 (10a.) de rubro: «**INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE LA PATRIA POTESTAD.**»

participación directa en el proceso educativo de otras personas que los educandos pudieran considerar como parte de su familia sin ser sus padres, lo que es contrario a la Constitución que incluye un concepto amplio de familia.

315. En el *décimo segundo* concepto de invalidez, se argumenta que los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán son inconstitucionales, porque sólo impone cargas a los tutores respecto de sus pupilos, pero no les asigna derechos de intervención en el proceso educativo, como parte fundamental de él y parte de la familia del educando, en sentido amplio.
316. Son **infundados** los conceptos de invalidez.
317. En primer lugar, respecto del argumento del *décimo segundo* concepto de invalidez en el sentido de que son inconstitucionales los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, porque sólo imponen cargas a los tutores respecto de sus pupilos, pero no les asigna derechos de intervención en el proceso educativo; debe decirse lo siguiente. El argumento debe desestimarse respecto del artículo 163⁶⁵, porque no tiene el contenido que le atribuye la Comisión local. Respecto de los demás artículos, es infundado el concepto de invalidez, con base en las mismas razones dadas en epígrafes anteriores a los

⁶⁵ Artículo 163. Corresponden a la autoridad educativa estatal, las atribuciones siguientes:

- I. Prestar los servicios de educación básica incluyendo la inicial, así como la educación indígena, para adultos, especial, física, artística, inclusiva y la normal, así como las demás para la formación docente;
- II. Vigilar que las autoridades escolares cumplan con las normas en materia de fortalecimiento de las capacidades de administración escolar que emita la autoridad educativa federal;
- III. Proponer a la autoridad educativa federal los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros, así como en los principios rectores y objetivos de la educación inicial;
- IV. Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la misma para cada ciclo lectivo de educación básica y normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica;
- V. Prestar los servicios que correspondan al tipo de educación básica y de educación media superior, respecto a la formación, capacitación y actualización para maestras y maestros, de conformidad con las disposiciones generales que la autoridad educativa federal determine, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros;
- VI. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como cualquiera otra, en base a sus competencias, de acuerdo con los lineamientos generales y, en su caso, convenios que se celebren con la autoridad educativa federal;
- VII. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación inicial, preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de docentes de educación básica;
- VIII. Participar en la integración y operación de un sistema de educación media superior y un sistema de educación superior, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;
- IX. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares;
- X. Coordinar y operar un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos;
- XI. Establecer un Sistema Estatal de Información Educativa de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la autoridad educativa federal y demás disposiciones aplicables, mismo que deberá coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa para su actualización e integración permanente;
- XII. Participar con la autoridad educativa federal, en la operación de los mecanismos de administración escolar;
- XIII. Vigilar y, en su caso, sancionar a las instituciones ubicadas en el Estado, que aunque no se encuentren incorporadas al Sistema Educativo Estatal, deban cumplir con las disposiciones de la Ley General y la presente Ley;
- XIV. Garantizar la distribución oportuna, completa y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la autoridad educativa federal les proporcione, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos actores sociales involucrados en la educación;
- XV. Supervisar las condiciones de seguridad estructural y protección civil de los planteles educativos ubicados en el Estado;
- XVI. Generar y proporcionar, en coordinación con las autoridades competentes, las condiciones de seguridad en el entorno de los planteles educativos de la entidad;
- XVII. Emitir las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica y Media Superior en términos de esta Ley;
- XVIII. Elaborar un informe anual sobre los principales aspectos de mejora continua de la educación que hayan sido implementados en el Estado;
- XIX. Emitir opinión a la autoridad educativa federal sobre los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica para que se contemplen las realidades y contextos del Estado;
- XX. Convenir con la Autoridad Educativa Federal para que ésta ejerza de manera concurrente las facultades que le corresponden al Estado, contando previamente con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto presupuestal, con base en el análisis técnico que presente la Autoridad Educativa Federal. La atribución a que se refiere la presente fracción únicamente comprenderá al personal educativo en activo, y respecto de las obligaciones que se generen a partir de la determinación del ejercicio de la misma; y,
- XXI. Las demás que establezca esta Ley y otras disposiciones aplicables.

conceptos de invalidez *segundo* y *décimo séptimo*, donde se explicó que el marco normativo aplicable sí toma en cuenta, con suficiencia, la opinión de la sociedad civil y, específicamente, de los tutores; se explicó la constitucionalidad del esquema colaborativo de participación social en la educación, así como la relevancia de que sea la autoridad educativa federal la que tenga la última palabra respecto de planes y programas de estudio.

318. Respecto del concepto de invalidez tercero, deben precisarse dos aspectos.
319. El primero, que aunque no precisa qué normas serían inconstitucionales, ese Tribunal Pleno considera que sus razonamientos se dirigen contra los artículos 10, 122, 176 y 177 de la legislación local de educación:

Artículo 10. Es obligación de todas las personas en el Estado hacer que sus **hijas, hijos o pupilos** menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir la educación constitucionalmente establecida como obligatoria, en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables. Así como participar en los procesos educativos de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, conociendo y ocupándose de su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo integral.

[...]

Artículo 122. Las **madres y padres de familia o tutores** serán corresponsables en el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años para lo cual, además de cumplir con su obligación de hacerlos asistir a los servicios educativos, apoyarán su aprendizaje, y revisarán su progreso, desempeño y conducta, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

Las autoridades educativas del Estado en el ámbito de sus competencias, desarrollarán actividades de información y orientación para las familias de los educandos en relación con prácticas de crianza enmarcadas en el ejercicio de los valores, los derechos de la niñez, buenos hábitos de salud, la importancia de una hidratación saludable, alimentación nutritiva, práctica de la actividad física, disciplina positiva, prevención de la violencia, uso responsable de las tecnologías de la información, comunicación, lectura, conocimiento y aprendizaje digital y otros temas que permitan a **madres y padres de familia o tutores**, proporcionar una mejor atención a sus hijas, hijos o pupilos.

Para efectos del primer párrafo del presente artículo, las madres y padres o tutores que cumplan con su obligación de hacer asistir a los servicios educativos a sus hijas, hijos o pupilos, deberían privilegiarse en los programas de beneficio social otorgados por el Estado o los municipios de éste; para lo anterior, las entidades y dependencias de la Administración Pública, Estatal y Municipales, o cualquier otro ente que tenga a su cargo de beneficio, podrán solicitar, cuando quien solicite sea madre o padre de familia, o tutor, que lo tenga a su guardia y custodia, que acrediten que sus hijas, hijos o pupilos están inscritos en institución educativa.

Cuando el padre, madre o tutor, no puede llevar a sus menores hijos a institución educativa, podrá acercarse a la autoridad educativa a efecto de solicitar acompañamiento, consistente en la atención e intervención oportuna de las autoridades e instituciones pertinentes en las materias de desarrollo integral familiar, salud o cualquier otra que considere oportuna para ayudar a que el educando ejerza efectivamente, y a la brevedad posible, su derecho a la educación.

[...]

«Artículo 176. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, que satisfagan los requisitos aplicables, preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y, en su caso, la educación inicial, en concordancia con los espacios disponibles para cada tipo educativo;

II. Participar activamente con las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, en cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que, en conjunto, se aboquen a su solución;

III. Participar con las autoridades escolares en la superación de los educandos y en el mejoramiento de las instituciones educativas;

IV. Formar parte de las asociaciones de madres y padres de familia, de los Consejos de Participación Escolar y de los Comités Escolares de Administración Participativa conforme lo establecido por la ley;

V. Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen;

VI. Conocer el nombre del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, misma que será proporcionada por la autoridad escolar;

VII. Conocer los criterios y resultados de las evaluaciones de la escuela a la que asistan sus hijas, hijos o pupilos;

VIII. Conocer de los planes y programas de estudio proporcionados por el plantel educativo, sobre los cuales podrán emitir su opinión;

IX. Conocer el presupuesto asignado a cada escuela, así como su aplicación y los resultados de su ejecución;

X. Conocer la situación académica y conducta de sus hijas, hijos o pupilos en la vida escolar; y,

XI. Manifestar, de ser el caso, su inconformidad ante las autoridades educativas correspondientes, sobre cualquier irregularidad dentro del plantel educativo donde sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años estén inscritos y sobre las condiciones físicas de las escuelas.»

[...]

«Artículo 177. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Responsabilizarse de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y, en su caso, la inicial;

II. Participar en el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, al revisar su progreso, desempeño y conducta, velando siempre por su bienestar y desarrollo;

III. Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen;

IV. Informar a las autoridades educativas, los cambios que se presenten en la conducta y actitud de los educandos, para que se apliquen los estudios correspondientes, con el fin de determinar las posibles causas;

V. Acudir a los llamados de las autoridades educativas y escolares relacionados con la revisión del progreso, desempeño y conducta de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años; y,

VI. Promover la participación de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años en la práctica de actividades físicas, de recreación, deportivas y de educación física dentro y fuera de los planteles educativos, como un medio de cohesión familiar y comunitaria.

En caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones a las que se refiere este artículo por parte de madres y padres de familia o tutores, las autoridades educativas podrán dar aviso a las instancias encargadas de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes para los efectos correspondientes en términos de la legislación aplicable.»

320. La segunda precisión radica en que, aunque su argumentación es poco clara, este Tribunal Pleno considera que el argumento de la Comisión consiste, en esencia, en que esas normas son discriminatorias, porque excluyen del proceso educativo a miembros de otros tipos de familia distintos de la tradicional.
321. Dicho esto, esta Corte no comparte la apreciación de la Comisión.
322. En distintos precedentes, esta Suprema Corte ha reconocido que la Constitución no protege solamente un modelo de familia, el tradicional, sino distintos modelos de familia que se manifiestan en la realidad social, como las homoparentales, las formadas por un solo padre, etcétera:

«**FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES).** La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate.»⁶⁶

«**CÓNYUGES Y CONCUBINOS. AL SER PARTE DE UN GRUPO FAMILIAR ESENCIALMENTE IGUAL, CUALQUIER DISTINCIÓN JURÍDICA ENTRE ELLOS DEBE SER OBJETIVA, RAZONABLE Y ESTAR DEBIDAMENTE JUSTIFICADA.** La familia, más que un concepto jurídico constituye uno sociológico, cuya protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones. De ahí que tanto los cónyuges como los concubinos son parte de un grupo familiar esencialmente igual, en el que sus integrantes se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad. Así, cualquier distinción jurídica entre cónyuges y concubinos deberá ser objetiva, razonable y estar debidamente justificada, ya que de lo contrario, estaría violando el derecho fundamental a la igualdad, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»⁶⁷

323. El derecho a la igualdad y no discriminación está previsto, entre otros, en el artículo 1 constitucional:

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

324. Existen distintos sentidos de igualdad: igualdad formal o igualdad ante la ley, se refiere a la aplicación regular de la ley a todos los casos previstos en la misma, sin hacer excepciones arbitrarias. Igualdad en la ley, se refiere a que las leyes se construyan usando

⁶⁶ Tesis: P. XXIII/2011

⁶⁷ Tesis: 1a. CXXXVIII/2014 (10a.)

distinciones no arbitrarias en función de la finalidad que persiguen, esto es, que no hagan distinciones basadas en propiedades irrelevantes y sean, por tanto, discriminatorias. E igualdad substantiva o real, entendida como el logro de cierta igualdad social entre las personas, para que puedan ejercer plenamente sus derechos y tener las mismas oportunidades sociales y de acceso a bienes básicos.⁶⁸

325. Debe aclararse que la Constitución no prohíbe que se realicen distinciones en las normas, sino únicamente que se realicen distinciones arbitrarias, es decir, discriminatorias. Una distinción normativa es arbitraria, si no persigue un fin legítimo de forma adecuada, necesaria y proporcional a la importancia de lograr la finalidad que persigue la norma. En efecto, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que la idea misma de igualdad puede permitir, e incluso requerir, un trato distinto a quienes son distintos, ya que no hacer distinciones en esos supuestos implicaría dar un trato injustificadamente uniforme a quienes no están en la misma situación y merecen ser tratados de otra manera, lo que se traduce en un trato discriminatorio por falta de diferenciación.⁶⁹
326. Entonces, el principio de igualdad puede vulnerarse de formas diversas, por ejemplo, si una norma hace una distinción con base en una propiedad irrelevante para el fin perseguido, entonces la ley discrimina directamente al diferenciar casos que no difieren en aspectos relevantes y deben ser tratados de la misma manera; por otra parte, si la norma no hace una distinción y trata, para ciertos

⁶⁸ Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.): «**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.** El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.»

⁶⁹ Tesis 1a./J. 55/2006: «**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.»

finés, de manera formalmente igual casos que exigen ser diferenciados por poseer propiedades relevantes distintas que han sido ignoradas, entonces la ley discrimina indirectamente.⁷⁰

327. En el caso, aunque el argumento del concepto de invalidez no es claro, parece dirigirse a cuestionar las normas citadas sobre la base de que excluyen a otros modelos o tipos de familia tutelados constitucionalmente, porque se dirigen sólo a los «padres» y «madres», presumiblemente miembros de una familia tradicional heterosexual.
328. Para examinar si una norma viola el principio de igualdad, es preciso, en primer lugar, interpretar la norma para determinar si establece efectivamente una distinción entre situaciones comparables, o bien si no hace una distinción entre situaciones aparentemente distintas en los aspectos relevantes, trato (la distinción o la falta de ella) cuya justificación pueda ser evaluado. Si es el caso, entonces puede acometerse un análisis de proporcionalidad de la distinción, verificando si persigue un fin constitucionalmente legítimo, de manera adecuada, necesaria y proporcional.
329. A juicio de este Tribunal Pleno, las normas cuestionadas no violan el principio de igualdad porque de su correcta lectura no se advierte que realicen la distinción que la Comisión considera inconstitucional y, por tanto, no es posible realizar un examen de igualdad de esas normas, pues no excluyen ningún tipo de familia protegida constitucionalmente.
330. Las normas en cuestión aluden a padres, madres y tutores, o, genéricamente, a quienes ejercen la patria potestad o la tutela.
331. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que no hay ninguna razón para pensar que esas expresiones «padre», «madre» o «tutor» alude a un tipo de familia especial, la tradicional, pues es claro que esas mismas expresiones se usan para referirse al padre o madre de una familia homoparental, o al de una familia formada por sólo un padre o una madre, o al caso en que el menor sólo tiene un tutor o tutores.
332. Por lo tanto, desde un punto de vista lingüístico, es claro que las normas en cuestión no aluden a algún tipo de familia específico, como la tradicional, sino que son aplicables, indistintamente, a cualquier modelo o tipo de familia tutelado constitucionalmente.
333. En ese sentido, la redacción de los preceptos impugnados no permite sustentar que el legislador pensó en un modelo rígido de «familia» y excluyó implícitamente a otros miembros que los educandos pudieran considerar familiares.
334. Así, no se advierte que esas disposiciones generen algún tipo de exclusión, ni implícita ni explícita, de miembros de cualquiera de los tipos de familia protegidos constitucionalmente, pues su lectura literal indica que se refiere a los padres, y/o madres, y/o tutores de los estudiantes, cualquiera que sea el tipo de familia al que pertenezcan, lo que en modo alguno implica excluir el derecho de participación que las leyes en la materia reconocen independientemente a los educandos, como participantes del proceso educativo, de manifestar su opinión, misma que deberá ser tomada en cuenta por las autoridades que corresponda.
335. Cabe precisar que el entendimiento de las disposiciones legales referidas no puede desvincularse de las finalidades y principios que persigue el sistema, pues es evidente que la intención del poder público es escuchar las opiniones tanto de los receptores directos de la educación –los educandos–, como de los participantes indirectos, esto es, las personas que los acompañan en el proceso educativo –madres, padres, tutores o cualquier persona que se haga cargo de velar por sus intereses–.
336. Y si la correcta lectura de las normas impugnadas permite concluir que no establecen ningún tipo de exclusión susceptible de ser analizada desde el prisma de la igualdad, entonces este Tribunal Pleno concluye que la legislación impugnada no es discriminatoria.
337. Por tanto, se **reconoce la validez** de los artículos 10, 122, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán en este aspecto.

⁷⁰ Tesis P. VII/2016 (10a.): «**DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.** El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación -categoría sospechosa-. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede sentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa.»

Tema 7. Facultades administrativas de las autoridades educativas.

338. En el concepto de invalidez *séptimo*, la accionante controvierte la regularidad constitucional de los artículos 197 a 236 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, que prevén criterios para el otorgamiento de becas, calificar el aumento injustificado en los costos de la educación, el sistema de visitas, procedimientos y sanciones a los particulares que imparten educación, por considerarlos transgresores de los principios de legalidad, exacta aplicación de la ley, certeza y seguridad jurídica, imposibilidad de imponer sanciones fijas, proporcionalidad y razonabilidad jurídicas.⁷¹
339. Por cuestión de método, los argumentos del concepto de invalidez indicado se atenderán en cinco subapartados: en primer lugar, se dará cuenta de la forma en que está regulada la educación que imparten los particulares, a fin de entender la relación entre éstos y la autoridad educativa cuando realiza funciones de control y vigilancia (7.1); luego, se tratará lo relativo a la aducida discrecionalidad de la autoridad educativa para el otorgamiento de becas y calificar el aumento injustificado de los costos en la educación (7.2); enseguida, procedimiento bajo el cual las autoridades educativas deben ejercer sus facultades de vigilancia (7.3); después, se verificará el nivel de credibilidad que puede atribuirse a las autoridades educativas en el despliegue de sus facultades de control y vigilancia –prueba plena– (7.4); y, por último, se analizará la cuestión de las sanciones a que pueden hacerse acreedores los particulares por infracciones a las leyes respectivas (7.5).

7.1. La educación que imparten los particulares.

340. Antes de dar respuesta a los argumentos formulados por la accionante para controvertir distintos aspectos de las facultades administrativas de la autoridad educativa del Estado de Michoacán, para este Tribunal resulta importante hacer algunas precisiones sobre el estatus jurídico de los particulares que imparten educación, en términos de la ley de educación de dicha entidad federativa.
341. Los particulares pueden impartir educación, que es considerada por la ley como un *servicio público*, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso, en los términos que lo determinen las disposiciones legales correspondientes.
342. Dichos documentos –autorización y reconocimiento– tienen el efecto de incorporar a las instituciones que los obtengan al Sistema Educativo Estatal,⁷² lo que, a su vez, implica que esos estudios tienen validez en toda la República, con apego a las disposiciones del Sistema Educativo Nacional.⁷³
343. Para obtenerlos, es necesario acreditar que se cuenta con personal docente capacitado, instalaciones de calidad que satisfagan ciertas condiciones, así como planes y programas que sean calificados como procedentes por la autoridad educativa estatal.⁷⁴
344. La ley analizada establece una serie de obligaciones a cargo de los particulares que imparten estudios con autorización o con reconocimiento. Por ejemplo, deben mencionar en su documentación una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió.⁷⁵ También, deben cumplir con lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes en la materia; atender los planes y programas de estudio que determinen las autoridades competentes; colaborar en las actividades de evaluación y vigilancia que se realicen u ordenen; entregar a la autoridad educativa estatal la documentación e información necesaria que

⁷¹ En cada uno de los subapartados que siguen, en suplencia del error, se precisarán los artículos efectivamente impugnados por la accionante, dado que se limitó a señalar un bloque de artículos, pero no todos ellos regulan aspectos relacionados con aquello que estima contrario al orden constitucional. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 96/2006, del Tribunal Pleno, de rubro: «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.**» [Registro digital: 174565. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1157].

⁷² «Artículo 198. La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan y programa de estudios; (...)

La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan al Sistema Educativo Estatal.»

⁷³ «Artículo 190. Los estudios realizados dentro del Sistema Educativo Estatal tendrán validez en toda la República, con apego a las disposiciones del Sistema Educativo Nacional. (...)»

⁷⁴ «Artículo 200. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten con:

I. Personal docente que acredite la preparación adecuada para impartir educación;

II. Instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, de protección civil, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante determine, en coadyuvancia con las autoridades competentes, conforme a los términos previstos en las disposiciones aplicables; y,

III. Planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal, y demás para la formación de maestros de educación básica.»

⁷⁵ «Artículo 202. Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una Leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió.»

permita verificar el cumplimiento de los requisitos para seguir impartiendo educación, entre otras múltiples cuestiones.⁷⁶

345. Finalmente, se establece que para garantizar que la educación que imparten los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, la Ley General y la legislación analizada, las autoridades que otorgan autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deben implementar, de oficio o a petición de las personas usuarias, dentro del ámbito de su competencia, **acciones de vigilancia** por lo menos una vez al año, a las instituciones que imparten servicios educativos y respecto de las cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Estatal (al no contar con reconocimiento de validez), tienen que observar las disposiciones en la materia.⁷⁷
346. De lo anterior, y para el análisis de los epígrafes que siguen, es necesario tener en cuenta lo siguiente: (i) los particulares que imparten educación prestan un servicio público así reconocido por el orden jurídico; (ii) dicho servicio público debe ser de calidad y cumplir con los fines establecidos en la Constitución y las leyes de la materia; (iii) las autoridades educativas están obligadas a vigilar, de oficio, cuando menos una vez al año, que el servicio público que prestan los particulares –con autorización, con reconocimiento y sin reconocimiento– cumpla con los fines establecidos en el sistema; así como atender denuncias de las personas usuarias de los servicios, en las que acusen incrementos injustificados en los cobros por la prestación de los mismos.

7.2. Discrecionalidad de la autoridad educativa para el otorgamiento de becas y calificar el aumento de cuotas.

347. La accionante considera que los artículos 204, 205 y 207 de la ley cuestionada, al establecer que la autoridad educativa puede revisar los costos y el otorgamiento de becas en los servicios de educación particular, le otorgan un amplio margen de discrecionalidad que resulta violatorio de los principios de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, pues no se establecen en ley cuáles son los elementos para considerar en la evaluación de dichos rubros.
348. El argumento es **infundado**.
349. Los artículos en cuestión dicen lo siguiente:

«Artículo 204. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán otorgar becas distribuidas por nivel educativo, que cubran la impartición de dicho servicio, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización

⁷⁶ «Artículo 203. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

- I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución, en la Ley General, en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- II. Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes y mantenerlos actualizados;
- III. Otorgar becas en los términos de la Ley General y la presente Ley;
- IV. Cumplir los requisitos previstos en el artículo 200 de esta Ley;
- V. Cumplir y colaborar en las actividades de evaluación y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen;
- VI. Proporcionar la información que sea requerida por las autoridades;
- VII. Entregar a la autoridad educativa estatal la documentación e información necesaria que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos para seguir impartiendo educación, conforme a los lineamientos emitidos para tal efecto;
- VIII. Solicitar el refrendo del reconocimiento de validez oficial de estudios al término de la vigencia que se establezca, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables; y,
- IX. Dar aviso a la autoridad educativa estatal sobre el cambio de domicilio donde presten el servicio público de educación o cuando dejen de prestarlo conforme a la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios respectiva, para que conforme al procedimiento que se determine en las disposiciones aplicables, se dé inicio al procedimiento de retiro o revocación.»

⁷⁷ «Artículo 207. Con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, la Ley General y la presente Ley, las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, **acciones de vigilancia por lo menos una vez al año**, a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Estatal, deban cumplir con las disposiciones de la presente Ley. Además, podrán requerir en cualquier momento información o documentación relacionada con la prestación u oferta del servicio educativo.

Para efectos del presente artículo, las personas usuarias de estos servicios prestados por particulares podrán solicitar a las autoridades educativas correspondientes, la realización de acciones de vigilancia con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones y requisitos para impartir educación en los términos de este Título, incluido el aumento de los costos que carezcan de justificación y fundamentación conforme a las disposiciones legales aplicables o que hayan sido establecidos en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio.

Derivado de las acciones de vigilancia, si las autoridades respectivas identifican que los particulares han aumentado los costos en la prestación de los servicios educativos sin apego a las disposiciones aplicables en la materia, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar.»

o reconocimiento de validez oficial. Y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario. El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular. Las becas podrán consistir en la exención del pago total o parcial de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular.»

«Artículo 205. Corresponde a la Secretaría la asignación de las becas a las que se refiere el artículo anterior, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa; para tal efecto adoptará los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, o en su caso, emitirá los propios, en los que contemplará dicha asignación mediante comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente Ley.»

«Artículo 207. Con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, la Ley General y la presente Ley, las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, acciones de vigilancia por lo menos una vez al año, a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Estatal, deban cumplir con las disposiciones de la presente Ley. Además, podrán requerir en cualquier momento información o documentación relacionada con la prestación u oferta del servicio educativo.

Para efectos del presente artículo, las personas usuarias de estos servicios prestados por particulares podrán solicitar a las autoridades educativas correspondientes, la realización de acciones de vigilancia con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones y requisitos para impartir educación en los términos de este Título, incluido el aumento de los costos que carezcan de justificación y fundamentación conforme a las disposiciones legales aplicables o que hayan sido establecidos en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio.

Derivado de las acciones de vigilancia, si las autoridades respectivas identifican que los particulares han aumentado los costos en la prestación de los servicios educativos sin apego a las disposiciones aplicables en la materia, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar.»

350. El primero de los artículos consigna un deber dirigido a los particulares que imparten educación, conforme al cual, en su programación financiera, deben tomar en cuenta que están obligados a otorgar becas distribuidas por nivel educativo, que cubran la impartición de dicho servicio, las cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial que impartan.
351. Por su parte, el segundo de los artículos transcritos señala que la Secretaría será la encargada de asignar, en el sentido de seleccionar a los educandos que serán acreedores a las becas a las que se refiere el artículo previo, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa, de conformidad con los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, o en su caso, emitirá los propios, en los que contemplará dicha asignación mediante comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente Ley.
352. El último de los artículos transcritos, en lo que interesa, señala que las autoridades educativas, dentro del ejercicio de sus facultades de vigilar que la educación impartida por los particulares cumple con los estándares de calidad exigidos, podrán investigar reportes de las personas usuarias en los que denuncien aumentos injustificados en los costos de los servicios educativos y, de identificar que existen tales aumentos, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar.
353. Puede verse que, respecto de las becas, la autoridad verifica que los particulares cumplan con el otorgamiento de los beneficios derivados de becas distribuidas por nivel educativo en cuanto al menos el cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios de que se trate. Sin embargo, no son los particulares quienes seleccionan a los beneficiarios de dichas becas, sino que es la propia autoridad educativa la que lo hace, teniendo como eje rector la equidad educativa, para lo cual puede apoyarse en los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, o en su caso, emitirá los propios, en los que contemplará dicha asignación mediante comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación.
354. En opinión de la accionante, ese esquema de asignación de becas es inconstitucional porque concede una discrecionalidad excesiva a la autoridad, provocada por la falta de parámetros objetivos y razonables en la ley.
355. Ciertamente, de los artículos 14 y 16 constitucionales se derivan diversas pautas para sujetar el poder público a la ley, lo que permite que las facultades autoritarias estén acotadas de manera que su ejercicio no resulte arbitrario, propiciando, además, que los particulares sean capaces de ajustar su conducta a lo que el Derecho exige de ellos, pero también anticipar posibles reacciones del orden jurídico y de las autoridades.
356. Los principios en comento demandan que las interacciones entre particulares y autoridades, preferentemente, estén definidas en la ley, para con ello fomentar la previsibilidad y la certeza en el Derecho. Empero, no es exigible que toda la regulación deba estar en

ley. En ocasiones es posible, incluso conveniente, que algunas previsiones se establezcan en materiales jurídicos de características distintas, tales como, por ejemplo, reglamentos o normas administrativas, consolidando un sistema que será compatible con los principios constitucionales señalados, si y sólo si permite a las personas conocer cómo modular su conducta, anticipar las reacciones del orden jurídico y el espectro de atribuciones que pueden desplegar las autoridades.

357. En precedentes de este Alto Tribunal, incluso recientes,⁷⁸ se ha reconocido la posibilidad de que determinados órganos administrativos produzcan normatividad que les sirva para hacer efectivas sus facultades, para pormenorizar o desarrollar la regulación más genérica establecida en las leyes y reglamentos a través de las llamadas cláusulas habilitantes.⁷⁹
358. Este criterio parte del hecho de que el Estado no es un ente estático y, por ende, su actividad no puede depender exclusivamente de la legislación, los detalles y formalidades que los procesos de su creación traen consigo, por lo que resulta constitucional la práctica legislativa de establecer cláusulas habilitantes que implican la delegación a determinados órganos administrativos del desarrollo de instituciones jurídicas previstas en la norma para regular una materia concreta y específica, únicamente precisándole bases, parámetros y fines generales. Cláusulas cuyo objetivo es ampliar las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con los gobernados, de manera que pueda hacer frente a la imposibilidad que tiene la autoridad legislativa de regular hechos dinámicos y fluctuantes, así como altamente técnicos y especializados, para lo cual es el legislador quien debe determinar y acotar la materia y alcances de su actuación normativa o regulatoria mediante disposiciones genéricas y reglas básicas que constituyen un marco o asignación directa a fin de garantizar la seguridad jurídica.
359. Pues bien, en el caso, la Ley General de Educación⁸⁰ al igual que la ley local, a través de cláusulas habilitantes, confirieron a las autoridades educativas la facultad de establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, así como expedir lineamientos que contengan los criterios para el otorgamiento de becas, siempre teniendo como ejes rectores la equidad y la excelencia en la educación.
360. Pero el margen de actuación de las autoridades educativas en el diseño de los requisitos de elegibilidad que habrán de asentarse en los lineamientos se encuentra limitado por los principios que la Constitución y las leyes en la materia establecen para el otorgamiento de becas, a saber: la inclusión, la transversalidad, la perspectiva de género, o cualquier otra condición que impida o dificulte que los educandos ejerzan su derecho a la educación con equidad y excelencia.
361. Además, las normas relativas prevén que la asignación de becas se realizará a través de comités en los que podrán participar, si lo desean, representantes de las instituciones de particulares que impartan educación, no con un rol determinante sobre los requisitos de elegibilidad -que corresponden a las autoridades-, ni decisivo respecto de a qué educandos se concede la beca, sino en virtud de su carácter de instancia ejecutora vinculada a proveer de las facilidades, estímulos o beneficios derivados de las becas.⁸¹
362. En ese sentido, este Tribunal Constitucional considera que no son inconstitucionales las normas que habilitan a las autoridades educativas para expedir lineamientos en los que se establezcan los requisitos de elegibilidad que deben reunir los educandos para

⁷⁸ El último de ellos la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**, *ut supra* citada.

⁷⁹ Explicadas por este Tribunal en la tesis P. XXI/2003 de rubro: «**CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS**» [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVIII. Diciembre de dos mil tres. Página 9].

⁸⁰ «**Artículo 9.** Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

I. Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación; (...)

«**Artículo 149.** Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

(...)

III. Otorgar becas que cubran la impartición del servicio educativo, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, las cuales distribuirá por nivel educativo y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario. El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular. Las becas podrán consistir en la exención del pago total o parcial de las cuotas de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular. **Corresponde a la Secretaría la asignación de las becas a las que se refiere esta fracción, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa; para tal efecto emitirá los lineamientos mediante los cuales se realizará dicha asignación en comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente Ley;** (...)

⁸¹ Esto puede constatarse si se revisan los siguientes lineamientos publicados por la autoridad educativa federal en el Diario Oficial de la Federación durante el año dos mil veintiuno: «Reglas de Operación 2021. Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez», «Reglas de Operación 2021. Becas Elisa Acuña», «Reglas de Operación 2021. Beca de Educación Superior. Jóvenes Escribiendo el Futuro», «Reglas de Operación 2021. Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez».

hacerse acreedores a becas, así como la selección de los propios beneficiarios, en tanto que las bases y parámetros mínimos para hacerlo son observables del propio sistema normativo en materia educativa.

363. Además, es pertinente que los requisitos y criterios de elegibilidad para obtener una beca se desarrollen en lineamientos –reglas de operación–, dado el dinamismo y pluralidad sociales, las especificidades propias de cada región del país, ente otras cuestiones, que provocan que al legislador sea exigible únicamente precisar bases y parámetros generales, mientras que los detalles y formalidades de carácter técnico o dinámico se encomienden a la autoridad administrativa. Habilitación que, además, obedece a la necesidad imperiosa de impedir que existan situaciones que coloquen a las autoridades legislativas en la imposibilidad de regular en una ley hechos o circunstancias sumamente cambiantes, respecto de los cuales aquélla en breve término puede resultar anacrónica.
364. Por último, es desacertada la lectura que la comisión accionante realiza del artículo 207 de la ley local de educación, pues dicha norma no faculta a la autoridad educativa para determinar -----que ha existido un aumento injustificado en los costos de la educación y, por tanto, no es necesario que las leyes educativas fijen un parámetro para ello.
365. Una adecuada lectura de la norma en cuestión permite concluir que lo que en realidad establece es un mecanismo de colaboración institucional entre la autoridad educativa -que auxilia--- y la autoridad competente -que declara-- la existencia de abusos en contra de los consumidores de bienes y servicios.
366. En otras palabras, la norma bien entendida dispone que si la autoridad educativa, en el ejercicio de sus facultades de vigilar la educación que imparten los particulares, identifica que éstos han incrementado los costos ofrecidos al iniciar el ciclo escolar conforme a los criterios del mercado, y que aparezcan aceptados por las personas usuarias de los servicios en la documentación respectiva, deberá dar vista a las autoridades encargadas de la protección de los consumidores; pero en ningún momento establece que sea la autoridad educativa la encargada de calificar si el aumento de costos está o no justificado. De ahí que no sea necesario establecer en el ordenamiento educativo estatal parámetros para evaluar los costos de un servicio que se rige por las leyes de la oferta y la demanda.
367. Por lo expuesto, se **reconoce la validez** de los artículos 204, 205 y 207 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

7.3. Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen facultades de vigilancia.

368. La Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo en los artículos 209 a 219 detalla la manera en que las autoridades educativas habrán de ejercer las acciones de vigilancia que, en forma de visitas, deberán realizar por lo menos una vez al año, a los particulares que prestan servicios educativos. La accionante sostiene que dichos artículos violan los principios de legalidad, exacta aplicación, certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que no se establecen los plazos mínimos y máximos de: (a) anticipación para notificar el oficio/aviso a quien se visitará, y (b) duración de la visita o su prórroga; lo que impide a los particulares tener tiempo para preparar los materiales necesarios y estar en condiciones de atender la visita, además de que el actuar de la autoridad inspectora se tornaría indefinido.
369. Las dos aristas del argumento son **infundadas**.
370. Los artículos 209 a 219 cuestionados, a la letra, establecen lo siguiente:

«Artículo 209. Las visitas de vigilancia **se llevarán a cabo en días y horas hábiles**. Para tal efecto, se considerarán días inhábiles los establecidos en la Ley Federal del Trabajo y aquellos que se inhabiliten a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o Periódico Oficial.

Así mismo, se considerarán horas hábiles las comprendidas en el horario de labores del plantel. **Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez, siempre y cuando sea continua. La autoridad podrá de oficio, habilitar días y horas inhábiles, cuando así lo requiera el asunto, para lo cual deberá notificar previamente al particular.**

La notificación surtirá sus efectos el mismo día en que se practique su visita.»

«Artículo 210. **La visita se practicará el día, hora y lugar establecidos en la orden de visita**, la misma podrá realizarse con el titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios, su representante legal o directivo del plantel. **La orden de visita deberá contener cuando menos, con (sic) lo siguiente:**

- I. Fecha y lugar de expedición;
- II. Número de oficio de la autoridad que la emite y datos de identificación;
- III. Nombre completo o denominación del particular, en su caso, nombre completo del representante legal al cual se dirige la orden de visita;
- IV. La denominación o razón social y domicilio del plantel a visitar;

V. El señalamiento preciso de las obligaciones y documentos que se van a verificar;

VI. La fecha y hora en que tendrá verificativo la visita;

VII. Los datos de identificación de la autoridad que ordena la visita, nombre, cargo y firma del servidor público que emite la orden y fundamento de su competencia;

VIII. Cita precisa de los preceptos legales y reglamentarios, indicando los artículos, párrafos y, en su caso, fracciones o incisos, en los que se establezcan las obligaciones que deben cumplir los particulares sujetos a visitar y que serán revisadas o comprobadas en la visita; y,

IX. Los derechos y obligaciones del particular durante el desarrollo de la visita de vigilancia.»

«Artículo 211. **Al iniciar la visita**, el servidor público comisionado deberá exhibir credencial oficial vigente con fotografía, expedida por la autoridad educativa y **entregará en ese acto la orden de visita a la persona con quien se entienda la diligencia.**

En caso de que el plantel se encuentre cerrado al momento de realizar la visita, la orden se fijará en lugar visible del domicilio, circunstanciando ese hecho para los fines legales conducentes.»

«Artículo 212. La persona con quien se entienda la visita será requerida a efecto de que designe dos personas que funjan como testigos en el desarrollo de la misma.

Ante su negativa o abandono de la diligencia, serán designados por el servidor público comisionado, debiendo asentar dicha circunstancia en el acta de visita, sin que esto afecte su validez.

Los testigos designados por el servidor público comisionado deberán ser personas que se encuentren en el lugar en el que se levante el acta. En caso de que ninguna persona se encuentre en el lugar, el servidor público comisionado hará constar tal situación en el acta, sin que ello afecte su validez y valor probatorio.»

«Artículo 213. **De la visita se levantará acta circunstanciada en presencia de los testigos designados por la persona con quien se entienda la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiese negado a proponerlos.** Del acta se dejará copia a la persona con quien se entienda la diligencia, aunque se hubiere negado a firmarla, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del acta, siempre y cuando dicha circunstancia se asiente en la misma. Así mismo, en caso de que la persona con quien se entienda la visita se negara a recibir la copia del acta, el servidor público comisionado fijará copia del acta de visita levantada, en lugar visible del domicilio visitado, asentando dicha circunstancia en la misma, sin que ello afecte su validez.»

«Artículo 214. En el acta de la visita se hará constar lo siguiente:

I. Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;

II. Nombre del servidor público que realice la visita, así como el número y fecha del oficio de comisión;

III. Número o folio de la credencial del servidor público comisionado, así como la autoridad que la expidió;

IV. Fecha y número de oficio de la orden de visita;

V. Calle, número, colonia, código postal, municipio en donde se ubique la institución visitada y, en su caso, nombre del plantel;

VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

VII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe testigos y, en su caso sus sustitutos. O en caso de su negativa o abandono de la diligencia, la designación de los testigos señalados por el servidor público comisionado, cuando sea materialmente posible;

VIII. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

IX. En su caso, el nombre de los testigos designados, domicilio y los datos de su identificación;

X. El requerimiento para que exhiba los documentos requeridos y permita el acceso a las instalaciones del plantel objeto de la visita;

XI. Descripción de los hechos, documentos, lugares y circunstancias que observen, con relación al objeto y alcance de la orden de visita;

XII. La mención de los instrumentos utilizados para realizar la visita, entrevistas, filmación, entre otros;

XIII. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa en original, copia certificada o simple de los mismos al acta de visita;

XIV. Las particularidades e incidentes que llegaran a surgir durante la visita;

XV. El plazo con que cuenta el visitado para hacer las observaciones y la presentación de pruebas que estime pertinentes, respecto a lo asentado en el acta de la visita;

XVI. La hora y fecha de conclusión de la visita; y,

XVII. Nombre y firma del servidor público comisionado, la persona que atendió la diligencia y demás personas que hayan intervenido en la misma.

Si la persona que atendió la diligencia o cualquiera de las personas que intervinieron en la misma, se negaren a firmar, el servidor público comisionado asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte su validez.

Reunidos los requisitos anteriores, el acta tendrá plena validez y consecuentemente, lo asentado en ella se tendrá por cierto y hará prueba plena de los hechos en ella asentados.»

«Artículo 215. La autoridad educativa estatal, a través de los servidores públicos que realicen la visita, podrá utilizar, previa notificación al particular, mecanismos de video filmación, fotografía y entrevistas, u otro que permita el avance tecnológico para la obtención de cualquier información o dato derivado de la visita; en cuyo caso, deberán tomarse las medidas pertinentes para la utilización y protección de los datos personales de quienes participen en dichos mecanismos. Además de constar de manera expresa en la orden de visita indicando los datos que podrán recabarse con ellos.»

«Artículo 216. Son obligaciones del visitado:

- I. Abstenerse de impedir u obstaculizar por cualquier medio la visita;
- II. Acreditar la personalidad que ostente, así como señalar el carácter con el que atienda la visita;
- III. Permitir y brindar facilidades para el acceso oportuno y completo a las instalaciones del plantel, documentos, equipamiento, entre otras, que se habrán de verificar;
- IV. Exhibir los documentos que exijan las disposiciones aplicables en materia educativa, conforme al objeto de la orden de visita;
- V. Proporcionar la información adicional que solicite el servidor público comisionado, conforme al objeto y alcance de la orden de visita;
- VI. Abstenerse de ocultar información y de conducirse con falsedad, dolo, mala fe, violencia, presentar documentación con alteraciones o apócrifa, así como ofrecer o entregar, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios durante la visita;
- VII. Permitir al servidor público comisionado el correcto desempeño de sus funciones; y,
- VIII. Proporcionar las facilidades necesarias al servidor público comisionado y a sus auxiliares para llevar a cabo el uso de los instrumentos tecnológicos requeridos durante el desarrollo de la visita, así como, las entrevistas a las personas usuarias del servicio educativo o cualquier otra requerida para la obtención de la información, conforme al alcance y objeto de la visita.»

«Artículo 217. Son derechos del visitado:

- I. Solicitar al servidor público comisionado que se identifique con credencial con fotografía expedida por la Secretaría;
- II. Recibir un ejemplar de la orden de visita, así como del oficio por el que se comisionó al servidor público para llevar a cabo la diligencia;
- III. Estar presente en todo momento y lugar durante el desarrollo de la visita acompañando al servidor público comisionado;
- IV. Designar a dos testigos y, en su caso, a los sustitutos de éstos para que estén presentes en el desarrollo de la visita;
- V. Presentar o entregar durante la diligencia al servidor público responsable la documentación en original, copia simple o copia certificada que considere conveniente, lo cual se asentará debidamente en el acta de visita; y,
- VI. Formular las observaciones, aclaraciones, quejas o denuncias que considere convenientes durante la práctica de la visita o al término de la diligencia, para que sean asentadas explícitamente en el acta de visita, así como a que se le proporcione una copia de la misma.»

«Artículo 218. **El visitado respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas, mediante escrito presentado ante la autoridad educativa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita**, el cual deberá contener lo siguiente:

- I. Autoridad a la que se dirige;
- II. Nombre, denominación o razón social del titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios; así como la denominación autorizada de la institución;
- III. El domicilio que señala para oír y recibir notificaciones y documentos y, en su caso, la designación de la persona o personas autorizadas para el mismo efecto;
- IV. **Fecha en que se realizó la visita**, así como el número de oficio de la orden de visita;
- V. Relación detallada de la documentación e información a exhibir que haga referencia a los términos que se revisaron durante la diligencia, indicando si la documentación se presenta en original, copia certificada o copia simple, asimismo, podrá realizar las manifestaciones o aclaraciones que considere pertinentes; y,
- VI. El lugar, fecha y la firma autógrafa del titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios; tratándose de una persona moral, la de su representante legal. En caso de que el mismo, sea suscrito por una persona distinta, deberá agregar los documentos que acrediten su personalidad.

Transcurridos los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, el representante legal o apoderado, o en su caso el visitado, no hubieren presentado información o documentación relacionada con la misma, se entenderá que están de acuerdo en su totalidad con lo asentado en el acta de visita y se tendrá por precluido su derecho para exhibir documentación e información.»

«Artículo 219. **La visita se tendrá por concluida, una vez que haya transcurrido el plazo de cinco días hábiles después del levantamiento del acta.** Por lo que, a partir del día hábil siguiente, comenzará a contabilizarse el plazo que

tiene la autoridad educativa estatal para imponer las sanciones administrativas que correspondan.»

371. Los preceptos transcritos muestran que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo regula, en un capítulo específico –Capítulo II, del Título Décimo– denominado: «*De los mecanismos para el cumplimiento de los fines de la educación impartida por los particulares*», los aspectos atinentes a las acciones de vigilancia que pueden ejercer las autoridades educativas a los particulares impartidores del servicio público de la educación.
372. Entre las normas citadas, la ley refiere expresamente la manera en que deben desarrollarse las visitas de vigilancia, orientadas a verificar el cumplimiento a las disposiciones del propio ordenamiento y de las leyes respectivas, así como los actos que posteriormente debe emitir la autoridad educativa, en aquellos casos en que las visitas arrojen deficiencias o irregularidades en la prestación de los servicios educativos.

a. Notificación del inicio de la visita sin anticipación.

373. En lo que interesa, el artículo 210 de la legislación citada establece que las visitas de vigilancia se practicarán en el día, hora y lugar que se establezcan en *la orden respectiva*, el número de oficio y los datos de identificación de la autoridad que ordena la visita y el fundamento de su competencia, la información de las personas (particular o representante) con quienes podrá entenderse la diligencia, así como la denominación, razón social y domicilio del plantel a visitar, fecha y hora en que tendrá verificativo la visita, obligaciones y documentos que se inspeccionarán y demás requisitos que deberá contener la orden respectiva.
374. Por su parte, el artículo 211 del mismo ordenamiento señala que, al iniciar la visita, el servidor público encargado de realizarla debe identificarse con credencial oficial vigente con fotografía, expedida por la autoridad educativa y, **en ese mismo momento** entregará la orden de visita a la persona con quien se entienda la diligencia.
375. De dicha normativa se sigue que la realización de las visitas de vigilancia requiere *previamente* la elaboración de una orden en la que se precise la fecha y lugar de expedición, el número de oficio, los datos de identificación de la autoridad que la emite, así como el fundamento de su competencia, el nombre completo o denominación del particular (o representante legal) a quien se dirige la orden, la fecha, hora y lugar en que tendrá verificativo la visita, así como los fundamentos legales, los motivos particulares y el puntual objeto de la diligencia.
376. Para dar certeza de quiénes son los servidores públicos autorizados para efectuar las visitas de vigilancia, la ley impone la obligación de que éstos cuenten con documentación oficial expedida por la dependencia respectiva que los avale como servidores en activo y ello les acredite para practicar la visita. También, que se presenten con una orden que colme los requisitos establecidos en la ley, por medio de la cual el poder público informa al particular del ejercicio de una facultad de vigilancia acotada, para un cierto propósito, y en la que se delimite con precisión el marco dentro del cual puede actuar el visitador, misma que **se entrega en el momento de iniciar la visita de vigilancia**.
377. Así, es cierto –como sostiene la accionante– que la orden no se notifica al particular con un tiempo de anticipación suficiente, sino hasta el momento mismo en que inicia la visita. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, esa circunstancia no torna inconstitucional el procedimiento de visitas previsto en la ley impugnada, por lo siguiente.
378. Ciertamente, la notificación es un acto procesal de suma importancia para los particulares frente a los actos del poder público. Se trata de un medio de comunicación procesal funcionalmente conectado con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, la cual dispone que ninguna persona pueda ser afectada en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin haber sido oída y vencida en juicio, lo que se traduce en haber tenido la oportunidad de defenderse en forma adecuada. De suerte que la notificación constituye el mecanismo por el cual se entera al particular afectado del acto de autoridad que se notifica, lo que le permite adquirir conocimiento pleno del mismo y le concede la posibilidad de realizar las acciones que estime necesarias para defenderse del acto relativo.⁸²
379. Así, aun reconociendo la relevancia de la notificación para los efectos de las actitudes defensivas de los particulares frente al actuar de la autoridad, los propios precedentes de esta Suprema Corte han establecido que es necesario atender a los fines del sistema en que se halla inserta,⁸³ en este caso, dentro de un procedimiento de vigilancia que realiza la autoridad educativa local a los particulares

⁸² En términos procesales, por *notificación* suele entenderse tanto al **objeto** (*esto es, al medio en sí, elegido para dar a conocer la determinación de la autoridad*), como al **objetivo** (*que haya surtido efectos legales, lo que quiere decir que para el sistema que la regula, el medio ha producido efectivamente el propósito de comunicar*).

⁸³ Por ejemplo, al fallar la **contradicción de tesis 193/2005**, la Segunda Sala determinó el criterio que debía prevalecer respecto de las notificaciones de inicio en un procedimiento de inspección y verificación en materia de equilibrio ecológico y protección ambiental, sobre la base de garantizar la eficacia del procedimiento y el actuar de las autoridades en una materia compleja y que afecta a todos.

que prestan servicios educativos en el Estado de Michoacán.

380. Pues bien, a criterio de este Tribunal Pleno, es constitucional que la orden de visita se notifique al particular interesado (persona titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios) o a su representante legal, hasta el momento en que se inicia la diligencia respectiva, por tres razones que se explicarán a continuación:
381. **Primera razón.** Es previsible que, a sabiendas de que la ley atribuye consecuencias jurídicas a ciertas irregularidades, se tienda a obstruir, simular u ocultar información. En ese sentido, el esquema de notificación elegido tiene sentido porque se buscó que no se previniera o alertara al particular a visitar, de que habría de practicarse la visita de inspección, a fin de evitar que las posibles deficiencias o irregularidades fueran ocultadas y con ello, la visita se frustrara o resultara ociosa, al no poder lograr su finalidad de detectar la verdadera situación del lugar visitado.
382. Los particulares conocen de antemano los documentos que deben tener en orden, las condiciones en que deben prestarse los servicios educativos, los requerimientos mínimos de seguridad, salubridad y demás que deben cumplirse para el bienestar de todas las personas que acuden a los planteles educativos (educandos, familiares, personal docente, directivo, administrativo etcétera), pues incluso de ello depende el otorgamiento de la autorización de funcionamiento o el reconocimiento de validez oficial de los estudios.
383. Aunque es responsabilidad de los particulares que prestan servicios educativos mantener esas condiciones, e incluso mejorarlas constantemente, pueden darse múltiples situaciones que den lugar a su inobservancia. Por ello, la ley reconoce a las autoridades educativas locales la facultad de mantener vigilancia sobre los términos y condiciones en que los particulares prestan los servicios educativos, de modo que no decaigan las condiciones de calidad que deben caracterizarlos.
384. Luego, tiene sentido que se precisara que la vigilancia de la educación que brindan los particulares, efectuada a través de visitas de inspección, satisficiera en la mayor medida posible su objetivo principal de detectar deficiencias e irregularidades, pues en la búsqueda de éstas, la secrecía de la orden de vigilancia y el carácter sorpresivo y espontáneo con que la visita debe realizarse, son factores necesarios para que el sitio a visitar no sea alterado, se hagan desaparecer, o se modifiquen prácticas en forma artificiosa, cuestiones que podrían constituir infracciones a la normativa educativa, de protección civil y otras que pudieran estar relacionadas.
385. De modo tal que es necesario procurar que el sistema de visitas de vigilancia cumpla con los objetivos para los que fue pensado, esto es, la detección de infracciones a la normativa aplicable, su prevención y atención con prontitud, a fin de evitar consecuencias indeseadas, en congruencia con la protección de los valores en juego, siempre en beneficio de quienes participan del proceso educativo y de la sociedad en general.
386. Máxime que, en materia de vigilancia del cumplimiento a las disposiciones que regulan la educación, los bienes jurídicos tutelados son de la mayor importancia: la educación, el interés superior de la infancia, su dignidad e integridad personal, garantizados en los artículos 3 y 4 de la Constitución Federal, entre otros, que podrían verse comprometidos si se abandonara o dejara de garantizarse un eficiente control y vigilancia de la forma en que los particulares prestan el servicio público de la educación.
387. Y como ya se adelantaba, la necesidad de secrecía en las visitas de vigilancia se corrobora con el hecho de que tales actuaciones pueden ser aptas, no sólo para observar infracciones que den lugar a sanciones en los términos de las leyes educativas, sino también para advertir la realización de actos u omisiones que pudieran dar lugar otro tipo de conductas sancionadas por el Derecho.
388. **Segunda razón.** Si bien el esquema de notificación sin anticipación puede dar lugar a que el particular no esté en aptitud de conocer con exactitud los puntos y documentos específicos que serán revisados por el servidor público que practique la visita de vigilancia, ello no desencadena una situación de incertidumbre jurídica que deje en estado de indefensión.
389. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas, se ha pronunciado en innumerables ocasiones sobre el principio de seguridad jurídica.
390. Por ejemplo, la Segunda Sala ha sostenido (refiriéndose a la materia fiscal)⁸⁴ que dicho principio tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión; que el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias; que las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la

⁸⁴ Jurisprudencia 2a./J. 140/2017 (10a.) de rubro: **PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL** [Registro digital: 2015246. Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, página 840].

interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

391. Por su parte, la Primera Sala (también refiriéndose al derecho tributario) ha considerado⁸⁵ que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en «saber a qué atenerse» respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, participe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de «seguridad a través del Derecho».
392. La seguridad jurídica es un principio⁸⁶ que expresa desde una exigencia mínima y formal el orden que debe brindar un sistema jurídico, con independencia de que éste proteja otros valores (saber a qué atenerse), hasta una exigencia más substantiva vinculada con la certeza y previsibilidad que debe proporcionar el sistema jurídico de que se realizarán otros principios como la libertad, la igualdad, etcétera (por ejemplo, la exigencia de taxatividad vinculada con un derecho penal liberal y democrático).⁸⁷
393. Pues bien, a juicio de este Tribunal Constitucional, la normatividad bajo análisis es acorde con ambas exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica. Por una parte, provee información que permite a los particulares que imparten educación saber cómo ajustar su actuar en la prestación de servicios educativos a lo que el sistema exige de ellos para garantizar la protección de los valores involucrados: la excelencia en la educación o la integridad de los educandos (certeza en el derecho), o de lo contrario podrían actualizar supuestos de infracción que activan la facultad sancionadora de las autoridades educativas; al tiempo que también delimita el marco dentro del cual la autoridad puede actuar en su contra, pues informa los requisitos, el procedimiento a seguir, los plazos para actuar, las sanciones y las acciones legales de defensa (contención de la arbitrariedad).
394. Y además de los artículos transcritos, cuya regularidad constitucional ahora se evalúa, la ley local de educación –artículo 226– contiene un catálogo enunciativo de las acciones que están prohibidas y pueden dar lugar a infracciones a quienes prestan servicios educativos, de modo que los particulares pueden conocer cómo moldear su conducta para no actualizar alguna de dichas hipótesis, las condiciones en que deben prestar los servicios educativos, los aspectos que pueden formar parte de una visita de vigilancia, el carácter anual de éstas y el margen bajo el cual puede actuar la autoridad competente.
395. Así, aunque la autoridad no adelante qué es lo que puntualmente revisará en una visita de vigilancia, los particulares conocen de antemano el conjunto de requerimientos que deben satisfacer para prestar servicios educativos y que, de ser advertidos, motivarían

⁸⁵ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) de rubro: **SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE** [Registro digital: 2002649. Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página 437].

⁸⁶ La seguridad jurídica puede ser reconocida por el sistema jurídico a través de enunciados de valor o de principio. En el primer caso, mediante enunciados del tipo «la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento». En el segundo, mediante enunciados del tipo «debe procurarse la seguridad jurídica», etcétera. La diferencia entre ambos enunciados es que los primeros *expresan* que determinado estado de cosas es valioso, mientras que los segundos *prescriben* realizar determinada acción o estado de cosas que se valora positivamente. Es decir, los enunciados de principio, a diferencia de los puramente valorativos, hacen explícita su dimensión directiva o de guía de la conducta. En nuestro sistema, la seguridad jurídica está reconocida mediante enunciados de principio.

⁸⁷ En la filosofía jurídica existe una discusión acerca de si la seguridad jurídica es una exigencia puramente instrumental, es decir, si sólo es valiosa en la medida en que se predica de la realización de valores substantivos, o si la seguridad jurídica también es valiosa en sí misma, en el sentido de que en un sistema injusto, es mejor la situación en que se tiene certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, que la situación en que es imprevisible. En este último caso, no obstante, nótese que lo que diferencia a esas dos situaciones puede ser que la primera preserva, al menos, cierto grado de autonomía. Es decir, hay una conexión con otro valor substantivo. Véase, entre otros: Lifante Vidal, Isabel, «Seguridad jurídica y previsibilidad», en *Doxa, cuadernos de filosofía del derecho*, número 36; García Manrique, *El valor de la seguridad jurídica*, ed. Fontamara, 2007.

observaciones de la autoridad inspectora. Por tanto, el cumplimiento de esos lineamientos corresponde al prestador del servicio que debe procurarlo, verificarlo constantemente y así evitar que sea la autoridad quien lo destaque, so pena de incurrir en infracción.

396. En suma, el hecho de que el particular no pueda anticipar cuáles serán los propósitos específicos de una visita de vigilancia, no es igual a asegurar que el sistema jurídico fomente la incertidumbre jurídica y la imprevisibilidad, pues la normativa relevante en la materia establece con precisión los términos, condiciones y requerimientos para impartir servicios educativos, la facultad de vigilancia que tiene la autoridad para verificar el cumplimiento de aquellos extremos, el procedimiento detallado bajo el cual debe hacerlo, así como las sanciones que podrían derivarse por su incumplimiento, por lo que es posible que el particular adecue su conducta a las expectativas del sistema y juzgue si el actuar de la autoridad fue excesivo.
397. **Tercera razón.** Por último, para este Tribunal Constitucional el modelo de notificación elegido permite garantizar que la vigilancia de la autoridad sea efectiva (primera razón), sin suprimir el derecho de los particulares que ofrecen servicios educativos de ser oídos por la autoridad vigilante (segunda razón).
398. Esto es así, porque si bien es cierto que el carácter sorpresivo de la visita eventualmente pudiera ocasionar que los particulares no tuvieran preparada la documentación necesaria u organizada la logística para facilitar la intervención del servidor público visitador –pues se informan al iniciar la diligencia–, ello no da lugar, en automático, al establecimiento de responsabilidades y la imposición de sanciones sin conceder un espacio al particular visitado.
399. En términos del artículo 218 de legislación analizada, los particulares que prestan servicios educativos pueden hacer aclaraciones, ofrecer documentación complementaria y justificar las observaciones asentadas por el servidor público visitador en el acta de visita que al efecto se levante, lo que pueden hacer dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que dicha acta sea firmada por los intervinientes.
400. De ese modo, la autoridad educativa adquiere el conocimiento completo de la cuestión. Por una parte, con los hallazgos que reporta en el acta de visita el servidor público que desahoga la diligencia y, por otra, con la justificación del particular visitado, la documentación en que la sustenta y las demás aclaraciones que estime pertinentes, con lo que, en definitiva, está en condiciones de determinar si las observaciones efectuadas se superan o no y si las cuestiones no subsanadas, en su caso, ameritan la imposición de sanciones, cuáles y la individualización correspondiente.
401. Entonces, en el contexto que se analiza, el desconocimiento de los puntos específicos que se revisarán en la visita de vigilancia no provoca que la sanción que, en su caso, emita la autoridad educativa, suceda sin la intervención del particular afectado, por lo que no se contraviene el mandato constitucional que impone la obligación de garantizar el derecho de escucha y defensa previamente al acto privativo.
402. Sin dejar de lado, además, dos cosas: (i) la imposición de sanciones requiere la substanciación del procedimiento previsto *ex profeso* para ello, regulado por los artículos 222 a 225 de la ley de educación local, en el cual, los particulares pueden alegar, probar y hacerse escuchar previo a la imposición de la sanción que corresponda; y (ii) que en términos del artículo 237 de la misma ley,⁸⁸ los particulares que prestan servicios educativos tienen a su alcance otros mecanismos legales para controvertir, de ser el caso, tanto el actuar arbitrario del servidor público que practique la visita de vigilancia, como la justificación, la motivación y fundamentación de las sanciones que imponga la autoridad educativa con motivo de infracciones a la normativa en la materia.
403. Por tanto, por lo explicado, es **infundado** que el esquema de notificación establecido en la ley sea inconstitucional.

b. Plazo para concluir visitas y prórrogas, en su caso.

404. Al respecto, cabe recordar que la Comisión accionante acusa que la legislación impugnada es deficiente, en tanto, entre sus disposiciones, no establece con precisión el plazo de duración de las actuaciones de la autoridad educativa al ejercer sus facultades de vigilancia, lo que fomenta que su actuación pueda volverse indefinida.
405. La pretensión esencial de quien esto promueve consiste en que la ley no establece un plazo máximo de duración de las visitas de vigilancia o, en su caso, de la prórroga o prórrogas que podrán ordenarse.

⁸⁸ «Artículo 237. En contra de las resoluciones emitidas por la autoridad educativa estatal en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios y los trámites y procedimientos relacionados con los mismos, con fundamento en las disposiciones de esta Ley y las normas que de ella deriven, el afectado podrá optar entre interponer el recurso de revisión o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda. (...)»

406. Esto es **infundado**.
407. De la interpretación sistemática de diversos de los artículos precisados como reclamados en este punto, es posible concluir que sí existe un plazo máximo de duración de las visitas de vigilancia que, por regla general, es de un día hábil, así asentado en la orden que justifique la visita.
408. Es posible llegar a esa conclusión si se tienen en cuenta, en conjunto, lo que establecen los artículos 209, 210, 213, 214, 218 y 219 impugnados.
409. Del primero de esos artículos establece que las visitas de vigilancia se llevarán a cabo en días y horas hábiles, así como «*que toda diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez, **siempre y cuando sea continua***», además, que de ser necesario –por así requerirlo el asunto de que se trate–, la autoridad puede, de oficio, habilitar días y horas inhábiles, con el único requisito de notificar previamente al particular.
410. El artículo 210 establece que *la visita se practicará en el día*, hora y lugar puntualmente establecidos en la orden respectiva, así mismo, que uno de los requisitos formales que debe incluirse en dicha orden, es *la fecha* y hora en que habrá de practicarse.
411. Luego, el artículo 213 dispone que, para reportar todo lo ocurrido y detectado en la visita, se levantará un acta circunstanciada en presencia de dos testigos designados por la persona con quien se entienda la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiese negado a proponerlos.
412. Además, el artículo 214 establece que en el acta circunstanciada de la visita que al efecto se levante, debe hacerse constar el lugar, la fecha y hora del inicio de la diligencia, así como también la hora y fecha de su conclusión.
413. Por último, los artículos 218 y 219 de la ley establecen, respectivamente, que dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, la persona visitada podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas que estime necesarias respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita; que si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de levantamiento del acta de visita no se formula manifestación alguna por el visitado o su representante legal, se entenderá que están de acuerdo en su totalidad con lo asentado en el acta de visita y se tendrá por precluido su derecho para exhibir documentación e información; y que **la visita se tendrá por concluida** una vez que haya transcurrido el plazo de cinco días hábiles después del levantamiento del acta.
414. Puede verse entonces que, conforme a esos preceptos de la legislación bajo análisis, sí existe definición del momento en que concluyen las visitas de vigilancia, esto es, dentro del día hábil que puntualmente se precisa en el oficio de visita que la ordena, salvo que, por las circunstancias particulares del asunto, para su eficaz cumplimiento, sea necesario extender la visita a horas inhábiles, o a los días subsiguientes, siempre que la actuación de la autoridad sea continua y se notifique previamente al particular, según dispone el artículo 209 mencionado.
415. Ello, se corrobora si se tiene en cuenta que, al establecer tanto los requisitos formales de la orden de visita, como las cuestiones que deben asentarse en el acta circunstancia de visita, los artículos 210 y 214, respectivamente, de la ley local de educación, establecen que debe asentarse la *fecha* de la vista, y por tal se entiende una data fija, es decir, el día hábil determinado para la completa realización de la diligencia, a menos que en su desahogo se susciten cuestiones que razonadamente requieran su ampliación. Caso en el que, por imperativo del artículo 16 constitucional, deberá fundarse y motivarse la ampliación del plazo general previsto para la atención de la visita.
416. Aunado a que, si esto no fuera así, es decir, si la ley contemplara un plazo distinto al de un día hábil para la práctica de la visita de vigilancia, carecerían de todo sentido las diversas disposiciones que se refieren a la presencia de testigos de asistencia que en todo momento den fe de la actuación de la autoridad y cuya firma es requerida en el acta circunstanciada que se levanta al concluir, ya que, por tratarse de personas designadas en el lugar a inspeccionar, que de modo efímero pudieron encontrarse en ese sitio, cuya localización y citación para horas inhábiles o días subsiguientes podría resultar complicado, es que se robustece esta lectura según la cual el plazo genérico de duración de las visitas es tan sólo por el día hábil, en principio, señalado en la orden que la autoriza.
417. Además, y si quedara alguna duda al respecto, la propia ley precisa que, una vez levantada el acta circunstanciada de visita, la cual, como ya se explicó, se entiende realizada y concluida en la fecha fija indicada puntualmente en el acto de autoridad que la ordena, existe un plazo de cinco días hábiles para que el particular visitado formule cuanta manifestación estime oportuna para la aclaración o precisión de hallazgos consignados en dicho documento y, de no hacerlo, se entiende definitivamente concluida la visita originada por virtud de una orden específica.
418. Consecuentemente, también es **infundada** esa arista del argumento, pues el actuar de la autoridad educativa cuando realiza visitas de vigilancia no se torna indefinido, dado que es ostensible que la ley establece el momento en que concluye el ejercicio de la facultad

de inspección específica que haya tenido lugar a propósito de una determinada orden de visita y, por tanto, no se deja en estado de incertidumbre a los particulares que imparten educación.

419. En consecuencia, se **reconoce la validez** de los artículos 209 a 219 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitadores.

420. La parte accionante sostiene que el artículo 214, último párrafo, de la ley impugnada viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues establece que, reunidos los requisitos previstos en las distintas fracciones de ese precepto legal, el acta de visita tendrá plena validez, lo asentado en ella se tendrá por cierto y constituye prueba plena de los hechos en allí asentados, no obstante, el sistema normativo no menciona que el funcionario público visitador cuente con fe pública. Además, en el sistema jurídico procesal mexicano todas las pruebas admiten prueba en contrario. Muestra de ello es que, en artículos posteriores de la misma ley, se señala que los particulares pueden rendir pruebas de descargo para desvirtuar lo asentado en el acta de visita.
421. Puede verse que el planteamiento del organismo local garante se descompone en dos argumentos: uno, el de la ausencia de fe pública como un aspecto que produce incertidumbre al particular sobre la calidad oficial de quien practica la diligencia; otro, el relativo a que una prueba plena no admite prueba en contrario.
422. Los dos argumentos son **infundados**.
423. El artículo 214 de la Ley local de educación señala (se resalta la porción normativa específicamente cuestionada):

«Artículo 214. En el acta de la visita se hará constar lo siguiente:

I. Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;

II. Nombre del servidor público que realice la visita, así como el número y fecha del oficio de comisión;

III. Número o folio de la credencial del servidor público comisionado, así como la autoridad que la expidió;

IV. Fecha y número de oficio de la orden de visita;

V. Calle, número, colonia, código postal, municipio en donde se ubique la institución visitada y, en su caso, nombre del plantel;

VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

VII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe testigos y, en su caso sus sustitutos. O en caso de su negativa o abandono de la diligencia, la designación de los testigos señalados por el servidor público comisionado, cuando sea materialmente posible;

VIII. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

IX. En su caso, el nombre de los testigos designados, domicilio y los datos de su identificación;

X. El requerimiento para que exhiba los documentos requeridos y permita el acceso a las instalaciones del plantel objeto de la visita;

XI. Descripción de los hechos, documentos, lugares y circunstancias que observen, con relación al objeto y alcance de la orden de visita;

XII. La mención de los instrumentos utilizados para realizar la visita, entrevistas, filmación, entre otros;

XIII. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa en original, copia certificada o simple de los mismos al acta de visita;

XIV. Las particularidades e incidentes que llegaran a surgir durante la visita;

XV. El plazo con que cuenta el visitado para hacer las observaciones y la presentación de pruebas que estime pertinentes, respecto a lo asentado en el acta de la visita;

XVI. La hora y fecha de conclusión de la visita; y,

XVII. Nombre y firma del servidor público comisionado, la persona que atendió la diligencia y demás personas que hayan intervenido en la misma.

Si la persona que atendió la diligencia o cualquiera de las personas que intervinieron en la misma, se negaren a firmar, el servidor público comisionado asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte su validez.

Reunidos los requisitos anteriores, el acta tendrá plena validez y consecuentemente, lo asentado en ella se tendrá por cierto y hará prueba plena de los hechos en ella asentados.»

424. En precedentes de esta Corte se ha explicado que los documentos públicos que producen las autoridades por virtud de su actuar tienen una calidad privilegiada, ya que gozan de características que permite depositar en ellos un alto nivel de

credibilidad, de tal suerte que, las disposiciones que les confieren validez y mencionan que constituyen prueba plena no son inconstitucionales.⁸⁹

425. Por documentos públicos se entienden aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, **o los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones**; además, la calidad de públicos se demuestra por la presencia, sobre los documentos, de elementos gráficos que permiten atribuirle su autoría a una autoridad, tales como sellos, firmas, claves, autorizaciones, logotipos u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.
426. En el contexto normativo de que se trata, el acta de visita que levanta el funcionario que practica la diligencia cumple con las características de un documento público, ya que es encomendada por la ley a un funcionario público adscrito a la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán, **en el ejercicio de sus funciones de vigilancia** asignadas mediante un oficio de comisión que, junto con la orden de visita que lo faculta para actuar y una identificación expedida por la propia dependencia se muestran al particular visitado al iniciar la diligencia;⁹⁰ además, el propio documento –acta– que se levanta al terminar la diligencia, contiene diversos elementos que le proveen autenticidad, como el membrete de la dependencia que la realiza, los datos del funcionario que la realizó, del particular y plantel visitados, de las personas que participan como testigos de asistencia, así como las firmas de todos los intervinientes.
427. En ese sentido, si bien el ordenamiento no da cuenta de la fe pública de los funcionarios adscritos a la Secretaría de Educación local que practican las visitas de vigilancia, lo cierto es que el documento que expiden es público en tanto lo hacen en ejercicio de sus funciones de vigilancia. La ausencia de fe pública no hace dudar de la calidad del autor de la diligencia, pues previo a iniciarla se identifica ante el particular con la documentación oficial que lo faculta para actuar; ni tampoco de la autenticidad del documento que emite, pues contiene datos suficientes para atribuir su autoría a ese preciso funcionario que la autoriza con su firma.
428. Por otra parte, si bien es evidente que los documentos públicos tienen una naturaleza *privilegiada* debido a que poseen dos requisitos de carácter esencial, a saber, la autoría pública que deriva de la legitimación de su autor y la forma pública que es exigida por la propia ley; ello no impide oponerles prueba en contrario.
429. Es necesario distinguir dos elementos que están presentes en la valoración de una documental pública. Frente a ella, el evaluador debe verificar, como aspectos fundamentales: *(i)* la autenticidad del documento; y, *(ii)* la atribución de su eficacia probatoria (lo que se pretende probar). Así, tales elementos están íntimamente relacionados, en virtud de que la eficacia del documento depende, en primer plano, de su autenticidad.
430. La autenticidad depende del autor del documento, pues es lo que le confiere certeza, por lo que la verificación documental consiste en la determinación de la autoría del documento por un funcionario público, por ello puede decirse que el documento público goza de una presunción de autenticidad que la ley dispone.
431. Regularmente, la documental pública tiene el carácter de prueba tasada o legal respecto de determinados extremos, como son la existencia del documento, la fecha de su emisión, el funcionario que lo emitió y los intervinientes. Por esa circunstancia, la doctrina ha considerado que el documento público goza de eficacia privilegiada, la cual no puede ser ignorada al momento de valorarlo.
432. Sin embargo, esa eficacia privilegiada no es absoluta.
433. En el caso bajo análisis, el documento público –acta de visita– se confecciona con intervención del particular afectado. El primer párrafo del artículo 218 de la legislación en análisis⁹¹ permite al visitado, respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta

⁸⁹ Véase, por todas, la ejecutoria relativa al **amparo directo en revisión 945/2018**, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia de ocho *de mayo de dos mil diecinueve*. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá (Presidente), quien se reservó el derecho de formular voto concurrente. De esta decisión derivó, entre otras, la tesis 1a. LXXII/2019 (10a.) de rubro: «**DOCUMENTAL PÚBLICA. EL VALOR PROBATORIO QUE ASIGNA EL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ABROGADO, NO ES ABSOLUTO.**» [Registro digital: 2020453. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Penal. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 69, Agosto de 2019, Tomo II, página 1315].

⁹⁰ Incluso, en términos del artículo 217, fracciones II y VI, de la Ley de educación local, es derecho del particular visitado recibir un ejemplar del oficio de comisión del funcionario público que practicó la diligencia, de la orden de visita y una copia del acta de visita en la que consten todas las observaciones que se hayan formulado durante el desahogo de la diligencia.

⁹¹ «**Artículo 218. El visitado respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas, mediante escrito presentado ante la autoridad educativa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, el cual deberá contener lo siguiente: (...)**»

de visita, la posibilidad de exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas para desvirtuarlos; esto es, el sistema concede a los particulares visitados la oportunidad de participar de la corrección del documento público, al permitirles señalar cuestiones útiles para adecuar su contenido a la realidad.

434. Además, una vez perfeccionado el documento público, y en caso de que éste sea utilizado por la autoridad educativa local como fundamento para iniciar el procedimiento sancionatorio a que se refieren los artículos 222 a 225 de la ley educativa analizada, en **términos del primer artículo mencionado**,⁹² el particular tiene una nueva oportunidad para exponer lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.
435. Es decir, el valor legal que, en su caso, la autoridad educativa asigne al acta de visita, en torno a que hace prueba plena de los hechos y circunstancias ahí consignados, goza de una *presunción de validez* que le es otorgada por la ley, pero esto no retira el derecho de los particulares de demostrar su falsedad mediante una prueba en contrario.
436. Cuando existe colisión entre el documento público y otros medios de prueba, la veracidad del primero puede desvanecerse a través de la valoración de pruebas en contrario. Dicho con otras palabras, el documento público constituye una prueba plena de su contenido hasta en tanto no sea demostrada su falsedad.
437. La expresión *«prueba plena»* corresponde a un aspecto de autenticidad del documento público y de su eficacia probatoria, mientras no sea desvirtuada. La falsedad de un documento puede evidenciarse si se demuestra la ausencia de alguno de los requisitos formales exigidos para su emisión, como la autoría de un funcionario público, que el objeto de la diligencia se encuentre dentro de sus límites competenciales, que estén presentes las expresiones gráficas o signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, etcétera.
438. En resumen, la circunstancia de que el legislador haya establecido que, al reunirse los requisitos exigidos por el artículo 214 analizado, el acta de visita será válida y hará prueba plena, se refiere a que goza de los referidos elementos formales, sin que ello signifique que reviste un alcance probatorio incontrovertible. Aun cuando se trate de una documental pública y por sí sola pueda ser suficiente para que la autoridad educativa inicie el procedimiento sancionatorio correspondiente, ello no releva a dicha autoridad de la obligación de valorar, si existen, las demás pruebas que integren el acervo probatorio de manera conjunta.
439. Así, el que la ley califique al acta de visita como una prueba plena no veda el derecho del particular visitado de ofrecer pruebas en contrario para sostener su defensa, ni tampoco suprime la obligación de la autoridad educativa de valorar todo el material probatorio que se reúna sobre un mismo asunto, por lo que, en ese sentido, según se adelantó, resulta infundado el argumento de la comisión accionante.
440. Consecuentemente, se **reconoce la validez** del último párrafo del artículo 214 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

7.5. Sanciones administrativas.

441. El organismo local de protección de los derechos humanos sostiene que el artículo 227 de la ley cuestionada, en el que se prevén las sanciones que pueden imponerse a los particulares que prestan servicios educativos, contraviene los principios de legalidad, razonabilidad jurídica y proporcionalidad, previstos en los artículos 14, 22 y 30, constitucionales, por tres motivos: **(a)** no indica cuáles son conductas graves y eso impide sancionar adecuadamente; **(b)** no permite el libre arbitrio, porque no se toman en cuenta las circunstancias personales del infractor en la comisión del hecho; y, **(c)** en el caso de la revocación de la autorización, del retiro de reconocimiento de validez oficial y de la clausura del plantel, se trata de sanciones fijas que no permiten a la autoridad optar entre un mínimo y un máximo.
442. Los tres planteamientos son **infundados**.
443. El artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe la imposición de penas degradantes, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.⁹³

⁹² «Artículo 222. Para imponer una sanción, la autoridad educativa estatal deberá notificar previamente al particular del inicio del procedimiento, para que éste, dentro de los quince días hábiles siguientes, exponga lo que a su derecho convenga, adjunte los medios de prueba que obren en su poder y ofrezca las pruebas que ameriten algún desahogo.

El particular deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el inicio del procedimiento. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior.»

⁹³ «Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser **proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado** (...)»

444. En diversos precedentes tanto del Pleno como de las Salas de este Tribunal Constitucional, se ha explicado que, aunque la redacción de esa norma constitucional luzca dirigida a la materia penal, en tanto alude a «pena» y a «delito», es aplicable a todas las sanciones, con independencia de la materia (administrativa, civil, mercantil, laboral) de que se trate, pues lo que se procura es la adecuación entre la gravedad de la conducta que es reprochada y la sanción condigna.⁹⁴
445. También, este Tribunal Pleno ha determinado que el poder punitivo del Estado no se manifiesta únicamente en el derecho penal, pues existen sanciones de otra naturaleza, como las correspondientes al derecho administrativo sancionador que, aunque tiene principios constitucionales propios, se nutre, con sus modulaciones y en lo que sea compatible, de los principios del derecho penal.⁹⁵
446. Y según se adelantaba en el primer subapartado de este tema, los particulares que imparten educación prestan un servicio público que debe ser de calidad y cumplir con ciertos fines; asimismo, que el control y la vigilancia de que dicho servicio se preste en condiciones adecuadas y cumpla con los fines previstos, corre a cargo de las autoridades educativas competentes. De ahí que, cuando la autoridad educativa local sanciona a los particulares, en congruencia con lo establecido en los precedentes de esta Corte,⁹⁶ actúa en la faceta de «Estado-policía» del derecho administrativo sancionador, porque está vigilando que el desempeño de esta actividad de interés público no contravenga las prohibiciones que, a modo de «tipos» administrativos, se prevén en las leyes de la materia,⁹⁷ y que pueden dar lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de los particulares que prestan el servicio público.
447. Teniendo claro todo lo anterior, toca ahora evaluar la regularidad constitucional del artículo 227 impugnado, que debe leerse en conjunción con el diverso 226 del propio ordenamiento. Dichos artículos son del tenor literal siguiente:⁹⁸

«Artículo 226. Se consideran infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I. Incumplir cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 200;

II. Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

III. Suspender actividades escolares o extraescolares en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

IV. No utilizar los libros de texto que la Secretaría haya distribuido para la educación primaria y secundaria;

V. Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica;

VI. Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos;

VII. Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;

VIII. Realizar o permitir la difusión de publicidad dentro del plantel escolar que no fomente la promoción de estilos de vida saludables en alimentación, así como la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos;

IX. Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los educandos o que menoscaben su dignidad;

X. Ocultar a las madres y padres de familia o tutores, las conductas de los educandos menores de dieciocho años que notoriamente deban ser de su conocimiento;

XI. Oponerse a las actividades de vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna;

XII. Contravenir las disposiciones contempladas en la Ley General y la presente Ley, en lo referente a la rectoría del Estado en la educación, sus fines y criterios;

XIII. Incumplir con lo establecido en la Ley, relacionado con las medidas de protección y el cuidado necesarios para preservar la integridad física, psicológica y social de los educandos, incluida la obligación de hacer del conocimiento de la autoridad competente la posible comisión de delitos en su contra;

⁹⁴ Véase, por todas, la jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), de la Primera Sala, que lleva por rubro: «**PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**» [Registro digital: 160280. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 503].

⁹⁵ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: «**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**» [Registro digital: 174488. Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565].

⁹⁶ Véase la tesis 1a. XXXV/2017 (10a.), de rubro: «**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.**» [Registro digital: 2013954. Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I, página 441].

⁹⁷ En el caso de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, los «tipos» administrativos que dan lugar a sanciones se encuentran establecidos en el **artículo 226**, transcrito ut supra.

⁹⁸ Los preceptos mencionados coinciden en lo esencial con los artículos 170 y 171 de la Ley General de Educación.

- XIV. Administrar medicamentos a los educandos, sin previa prescripción médica y consentimiento informado de sus madres, padres o tutores;
- XV. Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes;
- XVI. Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje; obligar a los educandos a someterse a tratamientos médicos para condicionar su aceptación o permanencia en el plantel, o bien, presionar de cualquier manera a sus madres y padres de familia o tutores para que se los realicen, salvo causa debidamente justificada a juicio de las autoridades educativas;
- XVII. Incumplir con las medidas correctivas o precautorias derivadas de las visitas;
- XVIII. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;
- XIX. Incumplir con lo dispuesto en el artículo 206;
- XX. Impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente;
- XXI. Cambiar de domicilio sin la autorización previa de las autoridades educativas competentes;
- XXII. Otorgar revalidaciones o equivalencias sin observar las disposiciones aplicables;
- XXIII. Retener documentos personales y académicos por falta de pago;
- XXIV. Condicionar la prestación del servicio público de educación a la adquisición de uniformes y materiales educativos, así como de actividades extraescolares;
- XXV. Omitir dar a conocer por escrito a las personas usuarias de los servicios educativos, previamente a la inscripción para cada ciclo escolar, el costo total de la colegiatura o cualquier otra contraprestación;
- XXVI. Difundir o transmitir datos personales sin consentimiento expreso de su titular o, en su caso, de la madre o padre de familia o tutor; e,
- XXVII. Incumplir cualquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella.»

«Artículo 227. Las infracciones enumeradas en el artículo anterior serán sancionadas de la siguiente manera:

I. Imposición de multa, para lo cual se estará a los siguientes criterios:

a) Multa por el equivalente a un monto mínimo de cien y hasta máximo de mil veces de la Unidad de Medida y Actualización, en la fecha en que se cometa la infracción, respecto a lo señalado en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII, X, XVI, XVII, XXIV y XXV del artículo 226 de esta Ley;

b) Multa por el equivalente a un monto mínimo de mil y un, y hasta máximo de siete mil veces de la Unidad de Medida y Actualización, en la fecha en que se cometa la infracción, respecto a lo señalado en las fracciones XI, XII, XIII, XXI, XXII, XXIII, XXVI y XXVII del artículo 226 de esta Ley;

c) Multa por el equivalente a un monto mínimo de siete mil y hasta máximo de quince mil veces de la Unidad de Medida y Actualización, en la fecha en que se cometa la infracción, respecto a lo señalado en las fracciones VII y XIV del artículo 226 de esta Ley; y,

d) Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia;

II. Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente respecto a las infracciones señaladas en las fracciones IX y XV del artículo 226 de esta Ley. La imposición de esta sanción no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa de las señaladas en el inciso b) de la fracción anterior; o,

III. Clausura del plantel, respecto a las infracciones señaladas en las fracciones XVIII, XIX y XX del artículo 226 de esta Ley.

Si se incurriera en las infracciones establecidas en las fracciones XIV, XV y XXVII del artículo anterior, se aplicarán las sanciones de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten.»

448. La transcripción anterior pone en evidencia que la ley contempla tres tipos de sanción, a saber: **(I)** multa; **(II)** revocación de autorización o retiro del reconocimiento; y, **(III)** clausura del plantel. Además, tres son los rangos de multa (100 a 1,000; 1,001 a 7,000; y, 7,000 a 15,000 veces la Unidad de Medida y Actualización [UMA]) que podrán imponerse, según la fracción del artículo 226 en que se encuentre prevista la conducta sancionada; rangos que podrán duplicarse en caso de reincidencia.
449. Es **infundado** que la circunstancia de que no se precise si la infracción es grave o no grave impida sancionar adecuadamente porque, en el caso, dicho criterio no es el determinante para que la autoridad educativa elija la sanción que corresponde, ya que la propia ley señala con precisión la sanción que corresponde a cada conducta, en función de la fracción del artículo 226 en que se encuentra prevista.
450. Por tanto, si la ley no califica expresamente ni hace una división de las infracciones en función de su nivel de gravedad, ello no impide que la autoridad educativa imponga la sanción que corresponda, pues el propio precepto suministra las bases para hacerlo, mediante una remisión a las distintas fracciones del artículo 226 del propio ordenamiento.
451. Además, es evidente que el criterio establecido por el legislador para sancionar las infracciones ya contiene un balance en ese

sentido: las más leves son sancionadas con una multa de cien a mil veces la UMA; las moderadas con una multa que puede ir desde mil y una y hasta siete mil veces la UMA; las severas con multa que puede ir desde siete mil y hasta quince mil veces la UMA; mientras que las especialmente graves son sancionadas con la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento y la clausura del plantel.

452. Y este esquema de descripción de las sanciones mediante remisión expresa a la fracción que prevé la infracción a la que es correlativa, provee certeza jurídica a los particulares que prestan servicios educativos, ya que pueden conocer con precisión las conductas que deben evitar, así como las sanciones a las que podrían hacerse acreedores en caso de incumplir alguna de ellas.
453. Por otro lado, también es **infundado** que exista una ausencia de arbitrio de la autoridad educativa facultada y que ello pudiera ocasionar la imposición de multas excesivas.
454. Ciertamente, esta Corte ha entendido que una multa es excesiva cuando no concede a la autoridad facultada para imponerla, un margen de actuación suficiente que le permita fijar un monto que guarde una relación de proporcionalidad entre los efectos de la conducta punible –lo grave de la afectación que produce en la realidad– y las condiciones de la persona infractora –sus posibilidades económicas, si es reincidente, etcétera–.⁹⁹
455. Sin embargo, para este Tribunal Pleno, las multas previstas en el artículo 227 en cuestión, no podrían resultar excesivas porque la autoridad sancionadora cuenta con un margen de discrecionalidad para realizar la individualización correspondiente, pues de acuerdo con el artículo 228 de la ley,¹⁰⁰ debe hacerlo atendiendo a las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que de hecho se hayan producido o puedan producirse a los educandos, lo grave de esos efectos producidos por la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.
456. Por lo tanto, dado que la autoridad educativa sancionadora puede graduar el nivel de reproche dentro de parámetros que establecen mínimos y máximos de veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la época de la infracción, y debe hacerlo además tomando en cuenta las circunstancias que rodean al hecho (tipo de infracción, la intensidad de su afectación a los usuarios de los servicios, entre otras), así como los factores personales del particular infractor (condición socioeconómica, intencionalidad de la conducta, si se trata de reincidencia, etcétera), se concluye que, en abstracto, las multas previstas en la ley cuestionada son compatibles con el estándar constitucional exigible.
457. Por último, también es **infundado** que las sanciones consistentes en la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios y la clausura del plantel sean inconstitucionales por constituir sanciones fijas.
458. Es innegable que las sanciones en cuestión son fijas en tanto no es posible modularlas dentro de un cierto parámetro –un mínimo y un máximo– como sucede por ejemplo con las multas. Es decir, no es posible revocar la autorización tan sólo un poco, o clausurar parcialmente. Por lo tanto, el criterio de gradualidad no es oponible a sanciones como las que ahora se analizan, que fueron pensadas para asegurar, de una vez y por todas, que no se sigan generando afectaciones a los bienes jurídicos protegidos.
459. En ese sentido, la constitucionalidad de las sanciones en comento no puede medirse desde la perspectiva de la gradualidad –que tengan un mínimo y un máximo– o de la discrecionalidad de la autoridad facultada para imponerlas, sino en todo caso, pueden estar sujetas únicamente al cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad de las sanciones previsto en el artículo 22 constitucional, cuando no exista una proporción y razonabilidad suficiente entre la magnitud de la sanción y la gravedad de la infracción cometida.
460. Veamos pues si existe proporción entre la sanción y la gravedad de la infracción que la amerita.
461. En sintonía con el catálogo de infracciones previsto en el artículo 226 de la ley local de educación, la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios y la clausura del plantel, son aplicables a las siguientes infracciones:

⁹⁹ Puede consultarse la jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: «**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.**» [Registro digital: 200347. Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Julio de 1995, página 5].

¹⁰⁰ «Artículo 228. Para determinar la sanción, se considerarán las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

Las sanciones serán aplicadas dependiendo de la gravedad de la falta, preservando en todo momento los derechos de los educandos.»

INFRACCIÓN	SANCIÓN
Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los educandos o que menoscaben su dignidad [fracción IX].	Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios. ¹⁰¹
Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes [fracción XV].	
Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo [fracción XVIII].	Clausura del plantel.
Incumplir lo dispuesto en el artículo 206 (informar en documentación y publicidad cuando los estudios no tienen reconocimiento de validez oficial) [fracción XIX].	
Impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente [fracción XX].	

462. Véase que la revocación de la autorización o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios proceden cuando el particular que imparte educación fomente o tolere actividades que impliquen poner en riesgo la salud, la seguridad o la dignidad de los educandos. La revocación de la autorización tiene por efecto la clausura inmediata de los servicios educativos que la requieren, esto es, educación *inicial, preescolar, primaria, secundaria o normal*. Mientras que el retiro del reconocimiento no suspende, en principio, la prestación del servicio, pero sustrae los estudios de educación *media superior y superior* del Sistema Estatal Educativo, por lo que pierden su validez oficial.
463. Por otra parte, es procedente la clausura del plantel cuando el particular engañe a los potenciales usuarios de los servicios educativos, haciéndoles creer que cuenta con la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios sin tenerlo realmente.
464. En ese sentido, la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez, así como la clausura del plantel previstas en las fracciones II y III del artículo 227 reclamado, no constituyen sanciones desproporcionales de las proscritas en el artículo 22 constitucional, pues se considera que existe proporción y razonabilidad suficiente entre la magnitud de la sanción y la gravedad de la infracción cometida, dado que son impuestas con motivo de la puesta en peligro de la integridad de los educandos y del engaño a las personas usuarias de los servicios educativos, por lo que es evidente que se atiende al daño causado al bien jurídico protegido. Además, son medidas instrumentalmente adecuadas para evitar que el daño se siga ocasionando, pues al suspender la prestación de los servicios educativos o desincorporar del Sistema Educativo Estatal (tratándose de estudios de educación media superior y superior), los valores jurídicos protegidos no continúan viéndose afectados.
465. En esa tesitura, a juicio de este Tribunal Pleno, se encuentra justificada la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez oficial y la clausura del plantel cuando el particular fomente o tolere actividades que pongan en riesgo a la comunidad estudiantil, imparta servicios educativos sin tener la autorización correspondiente, o afirme falsamente impartir educación con validez oficial, en virtud de que resulta obligado que la autoridad educativa evite a toda costa que se afecten la salud, la integridad y la dignidad de los educandos o se defraude la confianza que los consumidores de servicios educativos depositan en los particulares que prestan esos servicios.
466. Sin duda las sanciones que se analizan pueden verse como afectaciones al particular al que se imponen, pues impiden que siga prestando el servicio público de la educación. Sin embargo, esa situación es imputable a su conducta, al no velar por la integridad de los educandos o al engañar al público sobre los servicios que ofrece. Máxime que los posibles perjuicios que pudiera resentir el particular que imparte educación guardan proporción con la afectación al bien jurídico que se pretende proteger, consistentes, como se dijo, en la salvaguarda de la salud, seguridad, integridad y dignidad de los educandos, así como la confianza de los usuarios de servicios educativos en los particulares que realizar dicha actividad de interés público.
467. Consecuentemente, se **reconoce la validez** del artículo 227 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁰¹ «Artículo 230. La revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate. El retiro de los reconocimientos de validez oficial de estudios, producirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifique la resolución definitiva, por lo que los estudios realizados mientras que la institución contaba con el reconocimiento, mantendrán su validez oficial para evitar perjuicios a los educandos.

A fin de que la autoridad que dictó la resolución adopte las medidas necesarias para evitar perjuicios a los educandos, el particular deberá proporcionar la información y documentación que, en términos de las disposiciones normativas, se fijen.»

Tema 8. Indebida regulación de las becas.

468. En el *décimo* concepto de invalidez, la Comisión estatal considera inconstitucional el artículo 29, fracción I, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, porque, a su juicio, los numerales 3 y 4 constitucionales prevén un sistema de becas para el educando y para la familia de éste, si está en condiciones de vulnerabilidad, pero los artículos impugnados generan inseguridad porque: no incluyen a la familia como beneficiario de las becas, no establecen como obligación del Estado otorgar becas, no fijan las bases generales para entregar becas, lo que permite la arbitrariedad, y no considera la pertenencia a una familia con marginalidad (sic) como elemento para otorgar becas.

469. El artículo impugnado, en la parte relevante, señala lo siguiente:

«Artículo 29. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y **con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona**, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

I. Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación;

II. Impulsar, en coordinación con las autoridades en la materia, programas de acceso gratuito a eventos culturales para educandos en vulnerabilidad social;

III. Apoyar conforme a las disposiciones que, para tal efecto emitan las autoridades educativas, a estudiantes de educación media superior y de educación superior con alto rendimiento escolar para que puedan participar en programas de intercambio académico en el país o en el extranjero;

IV. Celebrar convenios para que las instituciones que presten servicios de estancias infantiles o aquellas que impartan educación inicial faciliten la incorporación de las hijas o hijos de estudiantes que lo requieran, con el objeto de que no interrumpan o abandonen sus estudios;

V. Dar a conocer y, en su caso, fomentar diversas opciones educativas, como la educación abierta y a distancia, mediante el aprovechamiento de las plataformas digitales, la televisión educativa y las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital;

VI. Celebrar convenios de colaboración interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario, preferentemente a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria;

VII. Fomentar programas de incentivos dirigidos a las maestras y los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas y de alta conflictividad social, para fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar;

VIII. Establecer, de forma gradual y progresiva de acuerdo con la suficiencia presupuestal, escuelas con horario completo en educación básica, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para promover un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico y desarrollo integral de los educandos;

IX. Fortalecimiento de los albergues comunitarios e indígenas;

X. Facilitar el acceso a la educación básica y media superior, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto se establezcan, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos en los términos de este Capítulo y de conformidad con los lineamientos que emita la Secretaría.

Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, así mismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.

Las autoridades educativas promoverán acciones similares para el caso de la educación superior;

XI. Adoptar las medidas para que, con independencia de su nacionalidad o condición migratoria, las niñas, niños, adolescentes o jóvenes que utilicen los servicios educativos públicos, ejerzan los derechos y gocen de los beneficios con los que cuentan los educandos en la entidad, instrumentando estrategias para facilitar su incorporación y permanencia en el Sistema Educativo Estatal;

XII. Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna;

XIII. Garantizar la distribución a los educandos de los libros de texto gratuitos y materiales educativos tanto en formatos impresos como digitales, garantizando su distribución para la educación básica proporcionados por la autoridad educativa federal;

XIV. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos,

en las diversas lenguas del territorio estatal; y,

XV. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.»

470. La norma impugnada establece condiciones de accesibilidad a la educación, algunas de carácter económico, con la finalidad de evitar obstáculos para que los estudiantes accedan efectivamente al derecho a la educación.
471. Entre esas medidas, se advierte la obligación de establecer un sistema de becas para los estudiantes, dando prioridad a los que enfrenten condiciones socioeconómicas que obstaculicen su acceso a la educación.
472. Ahora bien, los artículos 3 y 4 constitucionales, en la parte relevante, establecen lo siguiente:

«Art. 3o.- [...]

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

[...]

e) Será equitativo, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. **Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.**

En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades.

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

[...]

Art. 4o.-

[...]

El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación. [...]

473. Las normas constitucionales establecen algunas medidas de accesibilidad económica para ejercer el derecho a la educación, además de la gratuidad que ya fue examinada previamente.
474. El artículo 3 constitucional establece, genéricamente, el deber del Estado de establecer políticas de accesibilidad económica a la educación, a favor de las *personas titulares del derecho a la educación* que enfrenten adversidades socioeconómicas.
475. El artículo 4, por su parte, dispone que el Estado establecerá un sistema de becas para todos los niveles de educación pública, que dé prioridad a los *estudiantes* pertenecientes a familias en condición de pobreza.
476. Es importante destacar que las normas constitucionales establecen, primero, que los destinatarios de las políticas de accesibilidad económica, específicamente de las becas, son *los estudiantes, como individuos titulares del derecho a la educación*, no sus familias directamente; que uno de los criterios para priorizar la asignación de esos recursos, son la pertenencia del estudiante a una familia pobre o el que el estudiante enfrente dificultades socioeconómicas; y que el establecimiento de ese sistema es obligatorio para el Estado.
477. Pues bien, a la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez, pues se apoya en una lectura errónea tanto de la norma impugnada como de los preceptos constitucionales.
478. En efecto, el artículo impugnado reproduce el mandato constitucional de que el Estado desarrolle políticas de accesibilidad económica a la educación, y específicamente un sistema de becas, que tenga como destinatarios prioritarios a los estudiantes

pertenecientes a familias pobres y/o que enfrenten dificultades socioeconómicas.

479. En este sentido, la norma impugnada no genera inseguridad jurídica alguna, pues contrario a la apreciación de la Comisión estatal, la Constitución no reconoce a las familias como destinatarios directos de las becas, sino a los estudiantes pertenecientes a familias socioeconómicamente vulnerables; el artículo impugnado sí establece como obligación del Estado otorgar becas y sí establece bases mínimas para otorgarlas, como lo es que los estudiantes enfrenten dificultades socioeconómicas que les impidan acceder a la educación, lo que incluye, naturalmente, el que el estudiante pertenezca *«a una familia con marginalidad»* (sic).
480. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la disposición impugnada satisface el estándar exigible de seguridad jurídica aplicable a normas que establecen políticas públicas en materia educativa, al contener los elementos mínimos de origen constitucional que deberán tenerse en consideración para implementar un sistema de becas, por lo que limita adecuadamente la discrecionalidad de la autoridad educativa y proscribire la arbitrariedad.
481. Luego, se **reconoce la validez** del artículo 29, fracción I, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

Tema 9. Violación al derecho a la identidad, al acceso a la educación y a la autonomía universitaria.

482. En el *décimo tercer* concepto de invalidez, la Comisión estatal argumenta que el artículo 29, fracción X, de la Ley de Educación local impugnada es inconstitucional, entre otras razones, porque impone una carga desproporcionada e irrazonable a los estudiantes, ya que corresponde a la autoridad educativa y no a estos gestionar y expedir a su favor documentos de identidad y documentos académicos, si no cuentan con ellos.
483. Y porque tratándose de educación superior de instituciones autónomas por ley, será a dichas instituciones –en atención al principio de autonomía universitaria- a las que corresponda regular lo relativo a dichas hipótesis - los alumnos que no tengan documentos académicos y/o de identidad- más no puede ser la Secretaría la que regule tal cuestión, por lo que la ley tildada vulnera la autonomía universitaria, pues debió excluir a las instituciones de educación superior autónomas por ley, pues con tal proceder se invade dicha esfera, competencial, lo que genera falta de motivación y fundamentación legislativa.
484. La norma impugnada es la siguiente:

«Artículo 29. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

(...)

X. Facilitar el acceso a la educación básica y media superior, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto se establezcan, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos en los términos de este Capítulo y de conformidad con los lineamientos que emita la Secretaría.

Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, así mismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.

Las autoridades educativas promoverán acciones similares para el caso de la educación superior; (...)

485. La norma impugnada, a diferencia de lo argumentado por la Comisión, establece una medida para facilitar el acceso a la educación, pues ordena a las autoridades educativas permitir el acceso a este derecho a las personas que por cualquier circunstancia carezcan de documentos de identidad o académicos.
486. Con esa misma finalidad, la norma impugnada establece el deber de las autoridades educativas de facilitar a las personas la obtención de documentos académicos y de celebrar convenios de colaboración con las instituciones encargadas de expedir los documentos de identidad que se requieran.
487. Y, por último, en lo que interesa, establece que las autoridades *promoverán* acciones similares para la educación superior, entendiéndose por tales, promover que las instituciones encargadas de impartirla faciliten la expedición de documentos académicos

y colaboren con las instituciones competentes para la expedición de documentos de identidad.

488. En este sentido, la norma no impone a las personas una carga desproporcionada para acceder a la educación, sino lo contrario, el deber de las autoridades de facilitar el acceso a este derecho básico a pesar de que sus titulares no cuenten con los documentos académicos o de identidad que se requieran.
489. Así mismo, la norma no impone a los titulares del derecho a la educación la carga de «gestionar y expedir» dichos documentos, pues, por lo que hace a los documentos académicos, es evidente que la norma ordena a las autoridades educativas tomar medidas que faciliten a estas mismas autoridades su expedición a favor de las personas beneficiarias.
490. Y por lo que hace a los documentos de identidad, lo dispuesto por la norma no sólo no viola los deberes de garantía de los derechos humanos previstos en el artículo 1 constitucional¹⁰², pues dichos deberes se imponen a las autoridades *en el ámbito de sus competencias respectivas*, y la competencia para expedir los documentos de identidad de las personas pertenece a instituciones distintas de las educativas, como las del Registro Civil, las autoridades de la Administración Pública Federal que gestionan el Registro Nacional de Población, o al Instituto Nacional Electoral; sino que incluso tiene como finalidad maximizar esos derechos, al establecer la posibilidad de que las autoridades educativas celebren convenios de colaboración con las autoridades competentes para facilitar a las personas la obtención de dichos documentos, lo que implica que las autoridades educativas asuman un papel activo de colaboración con las autoridades competentes para facilitar a las personas la obtención de los documentos de identidad respectivos.
491. Sin que pase inadvertido que la Comisión local invoca para sustentar su argumento el caso Niñas Jean (sic, léase Yean) y Bosico vs República Dominicana,¹⁰³ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esta Suprema Corte considera que ese precedente es inaplicable al caso, pues en ese asunto se examinó la responsabilidad del Estado por negarse a emitir actas de nacimiento a favor de esas personas *a través de las autoridades del Registro Civil*, es decir, se analizó la negativa de la *autoridad competente* para realizar un *acto administrativo* necesario para la proteger el derecho a la identidad de esas personas; mientras que en el presente caso, no se examina un acto administrativo, sino legislativo, y el contenido de este acto legislativo no incide, en absoluto, en el deber de las autoridades competentes de garantizar el derecho a la identidad de las personas expidiendo los documentos respectivos.
492. Por lo que hace a la supuesta violación a la autonomía universitaria, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento. En primer lugar, porque la norma impugnada no se refiere sólo a las universidades *autónomas*, sino a todas las instituciones de educación superior, sean autónomas o no.
493. Y en segundo lugar, porque la norma impugnada no transgrede la facultad de autonormación de las universidades autónomas, consistente en que éstas pueden decidir por sí mismas, entre otras cosas, su normativa interna, siempre y cuando respeten las normas del ordenamiento jurídico que sean aplicables.¹⁰⁴
494. Lo anterior, porque a juicio de esta Corte la norma impugnada no impone a las universidades autónomas deber alguno heterónomamente, como sugiere la Comisión local, ya que su texto es claro al señalar que las autoridades educativas *promoverán* acciones similares para el caso de la educación superior, es decir, que las autoridades educativas deben, simplemente, *promover* ante las universidades autónomas, *no imponer*, acciones similares que faciliten la expedición de documentos académicos y de identidad a favor de las personas que carezcan de ellos, *correspondiendo en definitiva* a las universidades autónomas decidir al respecto, en ejercicio de facultad de autonormación.

¹⁰² Art. 1o.- [...]

Todas las autoridades, **en el ámbito de sus competencias**, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹⁰³ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

¹⁰⁴ Tesis: 1a. XI/2003: «**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.»

495. Entonces, se **reconoce la validez** del artículo 29, fracción X, de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán.

Tema 10. Discriminación en el acceso a la educación y sistema de evaluación inadecuado.

496. En otra parte del *décimo tercer* concepto de invalidez, se argumenta que el artículo 29, fracción X, es inconstitucional porque establece que para poder fijar el grado y nivel de quienes, sin contar con documentos de identidad ni académicos, pretenden ingresar a la educación, se tomarán en cuenta elementos ajenos a su conocimiento y actividad académica, único aspecto sustantivo, objetivo y razonable, como su edad, madurez emocional y desarrollo cognitivo, lo que considera discriminatorio.

497. En el concepto de invalidez *décimo cuarto* aduce, en esencia, que el ordenamiento impugnado viola el principio de seguridad jurídica en relación con un aspecto sustantivo de la educación como es la evaluación, pues omitió establecer parámetros para evaluar a los alumnos de manera «holística», contra sí mismos y no en función de la obtención de determinados conocimientos o capacidades, teniendo en cuenta las inteligencias múltiples y un «nuevo» concepto de ciencia.

498. A juicio de este Tribunal Pleno, no asiste la razón a la Comisión local.

499. Por lo que hace al primer argumento, conviene recordar que el artículo 29, fracción X, de la Ley impugnada, en la parte que interesa establece:

«Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, así mismo, **en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.**»

500. Dicha disposición regula el caso de personas que carecen de documentos de identidad y académicos, y pretenden acceder a la educación básica y media superior, que abarca desde la educación inicial hasta el bachillerato.

501. Es importante enfatizar que esta norma está destinada a casos en los que no es posible determinar, *con base en documentos*, el grado académico al que corresponde incorporarse a la persona.

502. En este escenario, la solución normativa que la ley ofrece es evaluar, conjuntamente, distintos aspectos para determinar el grado al que ha de incorporarse la persona: su edad, desarrollo cognitivo, madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestre. Esta última precisión, «en su caso», tiene sentido para el caso de individuos que carecen de documentos y se incorporarán a la educación inicial, pues en esta hipótesis no parece factible evaluar sus conocimientos, ya que se trata de menores desde los cuarenta y cinco días de nacidos, según la Ley impugnada¹⁰⁵.

503. La cuestión es, entonces, si en ese supuesto (la carencia de documentos que permitan conocer el grado educativo al que deben incorporarse los estudiantes) es arbitrario evaluar, además de sus conocimientos, cuando ello sea posible, aspectos como su edad, madurez emocional y desarrollo cognitivo.

504. Para responder a esta pregunta, conviene recordar que el derecho a la igualdad y no discriminación está previsto, entre otros, en el artículo 1 constitucional:

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

505. Existen distintos sentidos de igualdad: igualdad formal o igualdad ante la ley, se refiere a la aplicación regular de la ley a todos los casos previstos en la misma, sin hacer excepciones arbitrarias. Igualdad en la ley, se refiere a que las leyes se construyan usando distinciones no arbitrarias en función de la finalidad que persiguen, esto es, que no hagan distinciones basadas en

¹⁰⁵ Artículo 67. La *edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel de educación inicial es de 45 días, en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria seis años, en todos los casos, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar.*

propiedades irrelevantes y sean, por tanto, discriminatorias. E igualdad substantiva o real, entendida como el logro de cierta igualdad social entre las personas, para que puedan ejercer plenamente sus derechos y tener las mismas oportunidades sociales y de acceso a bienes básicos¹⁰⁶.

506. El concepto de invalidez argumenta violación al principio de igualdad en la ley. Este principio no prohíbe que se realicen distinciones en las normas, sino únicamente que se realicen distinciones arbitrarias, es decir, discriminatorias. Una distinción normativa es arbitraria, si no es adecuada, necesaria ni proporcional a la importancia de lograr la finalidad legítima que persigue la norma. En efecto, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que la idea misma de igualdad puede permitir, e incluso requerir, un trato distinto a quienes son distintos, ya que no hacer distinciones en esos supuestos implicaría dar un trato injustificadamente uniforme a quienes no están en la misma situación y merecen ser tratados de otra manera, lo que se traduce en un trato discriminatorio por falta de diferenciación.¹⁰⁷
507. Entonces, el principio de igualdad puede vulnerarse de formas diversas, por ejemplo, si una norma hace una distinción con base en una propiedad irrelevante para el fin perseguido, entonces la ley discrimina directamente al diferenciar casos que no difieren en aspectos relevantes y deben ser tratados de la misma manera; por otra parte, si la norma no hace una distinción y trata, para ciertos fines, de manera formalmente igual casos que exigen ser diferenciados por poseer propiedades relevantes distintas que han sido

¹⁰⁶ Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.): «**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.** El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.»

¹⁰⁷ Tesis 1a./J. 55/2006: «**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.»

ignoradas, entonces la ley discrimina indirectamente¹⁰⁸.

508. A juicio de la Comisión accionante, la porción normativa impugnada es discriminatoria porque, para determinar el grado académico de las personas que se incorporan a la educación pero carecen de documentos académicos y de identidad, toma en cuenta propiedades irrelevantes, como la edad, la madurez psicológica y el desarrollo cognitivo, cuando, desde su óptica, sólo debería tener en consideración el conocimiento, pues, «excepcionalmente», hay menores que exhiben un conocimiento superior al de su edad.
509. Este Tribunal Pleno no comparte su apreciación. En primer lugar, porque es lógico que el conocimiento no pueda ser la única propiedad relevante para asignar el grado académico ya que, por una parte, no es factible tomarlo en cuenta para asignar un grado en la educación inicial, y por otra, el conocimiento que se posee en cierto momento no es la única propiedad relevante para ejercer el derecho a la educación.
510. En efecto, la finalidad de la norma impugnada es favorecer el acceso a la educación de quienes carecen de documentos académicos y de identidad que permitan ubicarlos en un grado específico. La finalidad del derecho a la educación, como se argumentó previamente, es dotar a las personas de las capacidades intelectuales y socioemocionales necesarias para ejercer la autonomía y la ciudadanía democrática. Es un hecho notorio de la experiencia ordinaria que la adquisición de esas capacidades es progresiva, y está en función del desarrollo intelectual y emocional, desarrollo que normalmente va de la mano de la edad de la persona.
511. Por lo tanto, para poder adquirir efectivamente las capacidades que debe generar la educación, es relevante tener en cuenta no sólo el conocimiento de las personas, en el caso en que sea factible hacerlo, sino también, su grado de desarrollo intelectual y emocional, del que la edad es un indicador regularmente fiable. Ignorar estas cuestiones podría generar la frustración de los fines de la educación pues, como reconoce la propia Comisión, sólo «excepcionalmente» personas de cierta edad poseen conocimientos y capacidades que se desvían de la media que corresponde a esa franja etaria. Luego, ese argumento, lejos de apoyar su pretensión, la socava, pues no hace sino reafirmar que, por regla general, la edad es un indicador fiable del desarrollo intelectual y emocional de las personas, y éste, un factor relevante para asignar el grado académico al que debe incorporarse la persona, para que pueda desarrollar adecuadamente sus capacidades y no se vean frustradas, ya por incorporarse a un nivel muy inferior a sus capacidades actuales, o a uno tan superior que le resulte inasequible y frustrante.
512. En consecuencia, debe desestimarse el argumento de la Comisión por infundado y **reconocerse la validez** del artículo 29, fracción X, de la Ley impugnada.
513. Por otra parte, en relación con el *décimo cuarto* concepto de invalidez, en el que se argumenta que el ordenamiento impugnado viola el principio de seguridad jurídica en relación con un aspecto substantivo de la educación como es la evaluación, pues omitió establecer parámetros para evaluar a los alumnos de manera «holística», contra sí mismos y no en función de la obtención de determinados conocimientos o capacidades, teniendo en cuenta las inteligencias múltiples y un «nuevo» concepto de ciencia; esta Corte lo considera **infundado**.
514. Debe precisarse que aunque la Comisión parece atribuir una omisión legislativa relativa a la Ley impugnada, y que es criterio de este Tribunal Pleno que dichas violaciones no son susceptibles de análisis en este medio de control abstracto de

¹⁰⁸ Tesis P. VII/2016 (10a.): «**DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.** El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación -categoría sospechosa-. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa.»

constitucionalidad¹⁰⁹, en realidad debe entenderse que el argumento de invalidez pretende hacer valer una regulación imprecisa en la Ley impugnada respecto del tema de la evaluación.

515. Ahora bien, la Ley de Educación del Estado de Michoacán sí prevé la forma en que ha de evaluarse a los alumnos, y en relación con qué planes y programas de estudio:

«Artículo 43. La evaluación de los educandos será integral y comprenderá la valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y a las madres y padres de familia o tutores, los resultados de las evaluaciones parciales y finales, así como las observaciones sobre el desempeño académico y conducta de los educandos que les permitan lograr un mejor aprovechamiento.»

«Artículo 44. Los planes y programas de estudio que se implementen en el Estado serán los establecidos por la autoridad educativa federal, en términos de la Ley General.»

516. A juicio de la Comisión, la Ley impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica, al haber omitido parámetros acordes con lo que, en su opinión, debe ser el método de evaluación.
517. Esta Corte no comparte esa apreciación. La educación es una materia concurrente, en términos del artículo 3 constitucional. La Constitución establece los fines y el contenido de la educación, que, por lo que hace a la educación obligatoria (básica y media superior), son generar las capacidades intelectuales y socioemocionales para poder ejercer la autonomía individual y la ciudadanía democrática, y por lo que hace a la educación superior, son la realización de un plan de vida libremente elegido, proporcionando los conocimientos y capacidades suficientes para ejercer una actividad profesional y/o para generar y transmitir nuevos conocimientos, y así contribuir a generar y mantener diversos bienes colectivos de índole cultural, económico, medioambiental, etcétera.
518. La Constitución también incluye ciertos rasgos que debe tener la educación, como inculcar los derechos humanos, ser democrática, nacional, promover la tolerancia, la solidaridad y la responsabilidad, ser equitativa, inclusiva, intercultural, integral, excelente, y con perspectiva de género.
519. Los fines y características de la educación no son disponibles para las autoridades educativas, quienes deberán diseñar los planes y programas de estudio y el sistema de evaluación, en función del cumplimiento de esos fines y del respeto a esas características.
520. Por lo que hace a la educación básica y normal, la Constitución confiere al Ejecutivo federal la facultad de determinar los planes y programas de estudio.¹¹⁰ Así mismo, reconoce a las instituciones de educación superior autónomas la facultad de determinar sus propios planes y programas de estudio.¹¹¹ Respecto de la educación media superior, no hay previsión expresa en la Constitución, pero, al tratarse de una materia concurrente, la competencia para ese efecto está distribuida en la Ley General de Educación a favor

⁰⁹ Tesis P. XXXI/2007: «**OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.** Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.»

¹¹⁰ «A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.»

¹¹¹ «VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.»

de la Secretaría de Educación Pública federal, quien debe emitir un marco curricular común.¹¹²

521. Ahora bien, la propia Ley General de Educación establece los criterios de evaluación del cumplimiento de los planes y programas que regirán en la educación, en los artículos 21 y 22:

«Artículo 21. La evaluación de los educandos será **integral** y comprenderá la valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y a las madres y padres de familia o tutores, los resultados de las evaluaciones parciales y finales, así como las observaciones sobre el desempeño académico y conducta de los educandos que les permitan lograr un mejor aprovechamiento.

[...]

«Artículo 22. Los planes y programas a los que se refiere este Capítulo **favorecerán el desarrollo integral y gradual** de los educandos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, el tipo media superior y la normal, considerando la diversidad de saberes, con un carácter didáctico y curricular diferenciado, **que responda a las condiciones personales**, sociales, culturales, económicas de los estudiantes, docentes, planteles, comunidades y regiones del país.

Sus propósitos, contenidos, procesos y estrategias educativas, recursos didácticos y evaluación del aprendizaje y de acreditación, se establecerán de acuerdo con cada tipo, nivel, modalidad y opción educativa, así como a las condiciones territoriales, culturales, sociales, productivas y formativas de las instituciones educativas.

El proceso educativo que se genere a partir de la aplicación de los planes y programas de estudio se basará en la libertad, creatividad y responsabilidad que aseguren una armonía entre las relaciones de educandos y docentes; a su vez, promoverá el trabajo colaborativo para asegurar la comunicación y el diálogo entre los diversos actores de la comunidad educativa.

Los libros de texto que se utilicen para cumplir con los planes y programas de estudio para impartir educación por el Estado y que se derive de la aplicación del presente Capítulo, serán los autorizados por la Secretaría en los términos de esta Ley, por lo que queda prohibida cualquier distribución, promoción, difusión o utilización de los que no cumplan con este requisito. Las autoridades escolares, madres y padres de familia o tutores harán del conocimiento de las autoridades educativas correspondientes cualquier situación contraria a este precepto.»

522. De aquí que el argumento de invalidez sea infundado, pues la Ley impugnada no incurre en una deficiente regulación que genere inseguridad jurídica, ya que claramente establece que la evaluación de la educación será acorde con lo determinado en la Ley General de Educación, ley que al tratarse de una materia concurrente, establece un sistema de evaluación de la educación, en función de los planes y programas que determina la autoridad competente, planes y programas que deben satisfacer los contenidos y características de la educación exigibles constitucionalmente.
523. Y el sistema de evaluación diseñado en la Ley General de Educación contiene los rasgos generales que en opinión de la Comisión local debe satisfacer un sistema de evaluación, como el ser integral, responder no sólo a la obtención de ciertos conocimientos y capacidades, sino también ser sensible a las condiciones personales de los estudiantes, todo en función de los contenidos y características que la educación debe cumplir constitucionalmente.
524. Sin que este pronunciamiento prejuzgue sobre la constitucionalidad, o no, de la Ley General de Educación en este aspecto, pues tiene como finalidad, simplemente, poner de manifiesto que la Ley impugnada no genera inseguridad jurídica al supuestamente no prever lineamientos para la evaluación, ya que ésta remite a la Ley General de Educación que claramente establece lineamientos que coinciden con los que echa de menos la Comisión, lo que, al ser una materia concurrente, genera certeza al respecto.

¹¹² «Artículo 24. **Los planes y programas de estudio en educación media superior promoverán el desarrollo integral de los educandos, sus conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y competencias profesionales, a través de aprendizajes significativos en áreas disciplinares de las ciencias naturales y experimentales, las ciencias sociales y las humanidades; así como en áreas de conocimientos transversales integradas por el pensamiento matemático, la historia, la comunicación, la cultura, las artes, la educación física y el aprendizaje digital.**

En el caso del bachillerato tecnológico, profesional técnico bachiller y tecnólogo, los planes y programas de estudio favorecerán el desarrollo de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para alcanzar una vida productiva.

Para su elaboración, se atenderá el marco curricular común que sea establecido por la Secretaría con la participación de las comisiones estatales de planeación y programación en educación media superior o sus equivalentes, con el propósito de contextualizarlos a sus realidades regionales. La elaboración de planes y programas de estudio de los bachilleratos de universidades públicas autónomas por ley se sujetará a las disposiciones correspondientes.»

525. Luego, se **reconoce validez** de los artículos 43 y 44 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

Tema 11. Desigualdad en los recursos a planteles educativos.

526. En el *décimo quinto* concepto de invalidez, la Comisión local argumenta que el artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán es inconstitucional porque viola el principio de igualdad, ya que prevé un sistema de reparto igualitario de los recursos materiales y económicos entre escuelas del mismo nivel educativo, sin tener en consideración las circunstancias y necesidades de cada una de ellas, lo que genera inequidad para lograr los objetivos de la educación.

527. La norma impugnada es la siguiente:

«Artículo 19. El Estado poseerá la rectoría de la educación que imparta en todos los tipos, niveles y modalidades, por lo que será gratuita para todos, por lo que está prohibido cobrar cualquier tipo de contraprestaciones, incluidas cuotas de inscripción o solicitar pagos regulares o de cualquier otra índole; ningún tipo de donativo podrá considerarse como contraprestación del servicio educativo.

No se podrá condicionar la inscripción o el acceso al servicio educativo público, el acceso a los planteles, la aplicación de evaluaciones o exámenes, así como la entrega de documentos, al pago de aportaciones o donativos, ni afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los educandos por el pago de contraprestación alguna. **Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.**

Las donaciones o aportaciones voluntarias destinadas a dicha educación, en ningún caso, se entenderán como contraprestación del servicio educativo. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, definirán los mecanismos para su regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia, además tendrán la facultad de apoyarse en instituciones que se determinen para tal fin.»

528. A juicio de este Tribunal Pleno, es **fundado** el concepto de invalidez.

529. Para examinar si una norma viola el principio de igualdad, es preciso, en primer lugar, interpretar la norma para determinar si establece efectivamente una distinción entre situaciones comparables, o bien si no hace una distinción entre situaciones aparentemente distintas en los aspectos relevantes, trato (la distinción o la falta de ella) cuya justificación pueda ser evaluado. Si es el caso, entonces puede acometerse un análisis de proporcionalidad de la distinción, verificando si persigue un fin constitucionalmente legítimo, de manera adecuada, necesaria y proporcional.

530. Como se analizó previamente, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales, y desigual a los desiguales, para los efectos o fines buscados por la ley. En este sentido, el principio de igualdad puede violarse de formas diversas: ya sea porque la ley hace una distinción injustificada en relación con el fin perseguido, o bien porque no la hace, debiendo hacerla, y en consecuencia da un trato indebidamente uniforme a casos que exigen ser distinguidos, por ser tener diferencias relevantes en función del objetivo de la ley.

531. En el caso, la norma impugnada regula la asignación de recursos materiales y económicos a las escuelas, y prohíbe su reparto desigual entre las del mismo nivel.

532. A juicio de la Comisión local, la norma es inconstitucional porque viola el principio de igualdad en el sentido precisado en último término, es decir, no hace una distinción que debería hacer, para lograr un reparto equitativo de los recursos entre las escuelas del mismo nivel, en función de sus necesidades y circunstancias específicas.

533. Esta Corte comparte su apreciación. La norma impugnada, como hace notar la Comisión, establece una regla de distribución de los recursos materiales y económicos entre escuelas de un mismo nivel, prohibiendo su asignación desigual. De la lectura literal de la norma se advierte que, efectivamente, no hace una distinción en la distribución de los recursos en función de las necesidades y circunstancias de las escuelas y, en este sentido, se ubica *prima facie* en el supuesto mencionado: la norma no hace una distinción que, presumiblemente, debería, en función de las diferencias en las necesidades y circunstancias de las escuelas.

534. La justificación constitucional de esta falta de distinción es lo que está en discusión.

535. Debe precisarse, en primer lugar, que si bien pudiera ensayarse una interpretación conforme con la Constitución de la norma impugnada¹¹³, en el sentido de que debe entenderse que lo que prohíbe no es una asignación desigual de recursos, cuantitativamente

¹¹³ Tesis P. LXIX/2011(9a.): «PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.»

hablando, sino inequitativa y, por ende, que admite implícitamente una distribución de recursos cuantitativamente desigual en función de las circunstancias de cada escuela, para lograr igualdad en los resultados de la educación; lo cierto es que ambas Salas de esta Suprema Corte han rechazado que, por regla general, pueda realizarse una interpretación conforme de normas discriminatorias, pues la persistencia de un texto literalmente discriminatorio no permite reparar completamente el vicio de constitucionalidad¹¹⁴. En este sentido, esta Corte analizará la norma a partir de su sentido literal, que es la prohibición de asignar recursos económicos y materiales a escuelas del mismo nivel, en cantidades desiguales.

536. Otra precisión preliminar es la atinente a la intensidad del escrutinio. En la jurisprudencia de esta Suprema Corte pueden hallarse tres niveles de intensidad en la aplicación del examen de proporcionalidad e igualdad (que es un caso especial del primero), en función de los bienes afectados.
537. Cuando la norma impugnada regula sólo políticas públicas y bienes colectivos, como los tributarios, económicos, culturales, medioambientales, etcétera, sin involucrar la violación directa a derechos humanos en sentido estricto, el examen de proporcionalidad debe realizarse desde la deferencia al legislador democrático, con el nivel más bajo de intensidad, esto es, de mera *razonabilidad*.¹¹⁵
538. En el otro extremo, cuando la norma hace distinciones con base en «categorías sospechosas», es decir, en ciertos atributos que han sido usados, *históricamente y en determinado contexto social en que la norma se aplicará*, para excluir sistemáticamente a grupos o relegarlos en una situación de vulnerabilidad, como pudiera ser, en nuestro país, el origen étnico o el género, entonces esta Corte ha considerado exigible un *escrutinio estricto*, que demanda a la distinción impugnada una justificación muy robusta¹¹⁶ y revierte su presunción de constitucionalidad así como las cargas argumentativas y probatorias en perjuicio de la autoridad legislativa.
539. Es importante enfatizar que este escrutinio debe ser aplicado con especial cautela, sólo excepcionalmente y no de manera acrítica o automática, pues no toda distinción con base en categorías mencionadas constitucionalmente debe considerarse, *per se*, sospechosa, sino sólo aquellas que *además* de estar previstas en la Constitución, *a partir de su interpretación histórica y contextual pueda justificarse la sospecha por el contexto social de discriminación sistemática en contra de determinadas personas o grupos inveteradamente marginados*, lo que, evidentemente, dependerá del sentido de la norma, de la sociedad en que se aplicará y del ámbito de aplicación personal, material y espacial de la norma, ya que sería absurdo, por ejemplo, mirar con sospecha normas que hacen distinciones con base en la edad para proteger a los menores, o con base en el género para proteger a las mujeres de ciertos tipos de violencia que padecen sistemáticamente, o con base en el origen étnico (indígena) para compensar desigualdades en el acceso a la justicia, o con base en la calificación profesional para proteger la integridad y la vida de las personas receptoras de determinados servicios, etcétera.¹¹⁷
540. Por último, fuera de los casos anteriores, la Suprema Corte, tanto en Pleno como en Salas, realiza cotidianamente un *escrutinio intenso, pero no estricto*, en el caso de normas que afecten derechos humanos, incluida la igualdad misma cuando no están involucradas categorías sospechosas, en el que se exige de la norma impugnada una justificación robusta, pero no tan estricta que revierta su presunción de constitucionalidad y las cargas probatorias y argumentativas en perjuicio de la autoridad legislativa.
541. En el caso, la norma regula una política de distribución de recursos materiales y económicos. Si bien en cuestiones presupuestarias relacionadas con políticas públicas en las que no está involucrada directamente la afectación a un derecho humano, los poderes legislativo y ejecutivo gozan de un margen amplio de discrecionalidad en la asignación de los recursos y en la definición de las prioridades relativas, *vis a vis* la promoción de otros objetivos de política pública y/o bienes colectivos, lo que exige de los órganos de control constitucional una mayor deferencia al criterio de las instituciones con representación democrática directa; lo cierto es que cuando esas cuestiones presupuestarias inciden directamente en la garantía de un derecho humano en sentido estricto, como lo es la garantía de derecho a la educación, entonces esa discrecionalidad se reduce significativamente y los órganos de control constitucional deben ejercer un control intenso, aunque no necesariamente estricto, de constitucionalidad, como es el caso.

¹¹⁴ Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.): «**NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.**»

Tesis 2a. X/2017 (10a.): «**NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME.**»

¹¹⁵ Tesis 1a. CCCXII/2013 (10a.): «**INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS.**»

Tesis 2a./J. 11/2018 (10a.): «**TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.**»

¹¹⁶ Tesis 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.): «**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS «CATEGORÍAS SOSPECHOSAS», A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL.**»

¹¹⁷ Tesis 1a. CIV/2010: «**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.**»

542. Precisado lo anterior, debe determinarse si la norma impugnada persigue una finalidad legítima,¹¹⁸ lo que a juicio de este Tribunal, es el caso, pues a partir de un entendimiento objetivo de la norma impugnada se advierte que su finalidad es garantizar los recursos materiales y económicos a las escuelas, necesarios para cumplir con el deber de impartir educación. Es decir, la norma persigue garantizar el derecho humano a la educación.
543. En seguida, es necesario examinar si la norma es idónea para lograr esa finalidad legítima,¹¹⁹ esto es, si la norma es un medio apto para producir el fin perseguido o, en otras palabras, si existe una relación instrumental, en términos fácticos, entre la medida establecida por la norma impugnada y la finalidad constitucional que pretende lograr.
544. En este caso, como se mencionó, no es procedente un escrutinio estricto que requiera determinar si la medida es óptima o casi óptima en términos de idoneidad, sino un escrutinio intenso porque la norma impugnada pretende garantizar un derecho humano en sentido estricto, como lo es la educación, que además tiene un peso especialmente fuerte por su conexión con la producción y el mantenimiento de bienes colectivos de primer orden, como la creación de ciudadanía democrática, entre otros.
545. En este sentido, la medida debe ser claramente idónea para producir el fin, si ha de considerarse constitucional.
546. A juicio de esta Suprema Corte, la medida contenida en la norma impugnada no satisface ese estándar de idoneidad, pues no tiene una relación instrumental con el fin perseguido.
547. En efecto, la garantía del derecho a la educación requiere, entre otras cosas, de la provisión a las escuelas públicas de recursos económicos y materiales, necesarios para generar y mantener la infraestructura física (edificios, instalaciones deportivas, laboratorios, bibliotecas, etcétera) y el mantenimiento de los servicios (sueldos, insumos, etcétera). La provisión de estos recursos a cada escuela pública debe orientarse a garantizar la suficiencia de recursos para que pueda impartir educación con las características constitucionalmente exigibles, como que sea universal, de excelencia, intercultural, incluyente, etcétera.
548. Ahora bien, es un hecho notorio que las circunstancias de cada escuela son diferentes, y por ende, lo son sus requerimientos de recursos, ya que, por mencionar un solo ejemplo, las escuelas atienden a una cantidad distinta de alumnos: las escuelas de comunidades rurales pequeñas deben atender una cantidad notablemente menor a la que tienen que atender las escuelas de centros urbanos populosos. En este sentido, la infraestructura física y de servicios necesaria para afrontar una alta demanda educativa, no es la misma que la necesaria donde la demanda es exigua.
549. Luego, para garantizar una impartición igualitaria de educación, es necesaria la provisión de recursos económicos y materiales diferenciada en función de las circunstancias de cada escuela, como la mencionada, pues es claro que, en el ejemplo, el suministro de la misma cantidad de recursos a una escuela que tiene que atender una demanda mínima de alumnos, y a una escuela con una alta demanda, implica frustrar la posibilidad de garantizar la educación a los alumnos de esta última, sin beneficiar equitativamente a los primeros.
550. De manera que establecer una regla de reparto de recursos cuantitativamente iguales a todas las escuelas, sin tomar en consideración sus diferentes circunstancias relevantes, viola el principio de igualdad, pues esa medida no tiene una relación instrumental con el fin perseguido, que es garantizar equitativamente la provisión de la educación.
551. En consecuencia, la norma reclamada no es idónea para lograr el fin que persigue, y por ende debe declararse y se **declara la inconstitucionalidad** de la porción normativa que establece «*Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.*» del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

Tema 12. Remisiones indebidas que invaden competencias reservadas.

552. En el concepto de invalidez *noveno*, la Comisión accionante sostiene que la legislación impugnada es inconstitucional porque en sus disposiciones hace referencias a derechos humanos y sus garantías previstas en la Constitución Federal, a la Ley General de Educación y al Diario Oficial de la Federación. Es decir, la ley impugnada estructura el Sistema Educativo estatal con base en derechos emitidos por la autoridad federal, invadiendo con ello las competencias reservadas a ese orden de gobierno.
553. El argumento es **infundado**.

¹¹⁸ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.): «**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**»

¹¹⁹ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.): «**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**»

554. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional,¹²⁰ los organismos locales de protección de los derechos humanos están facultados para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura de la entidad federativa de que se trate, que se estimen violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
555. Esa disposición, consistentemente, ha sido entendida por este Tribunal Constitucional en el sentido de que establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos habilitados para promover una acción de inconstitucionalidad en atención a dos cuestiones: (a) el ámbito de la norma que pretende impugnarse; y, (b) el tipo de afectación que la norma impugnada produce en el orden constitucional.¹²¹
556. También se ha aclarado que, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, si bien su legitimación está circunscrita a la defensa de derechos humanos, al no existir un catálogo de los derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que dichos organismos pueden denunciar violaciones indirectas a derechos humanos.¹²²
557. No obstante, lo relevante es que en todos los casos la impugnación de este tipo de organismo garantes debe involucrar directa o indirectamente la protección de un derecho humano.
558. En el argumento que se contesta, la accionante no pretende mostrar la contradicción entre una norma general por estimarla violatoria de los derechos humanos reconocidos en la Constitución o los tratados internacionales de los que México sea parte; es decir, no está defendiendo, *per se*, el derecho humano a la educación o alguna de las garantías para su protección, según puede hacerlo conforme a su legitimación acotada para obtener tutela en esta vía.
559. En el caso, el planteamiento formulado en el concepto de invalidez que se atiende es traducible en la defensa de la esfera de atribuciones competenciales reservadas a la autoridad federal que estima vulneradas con la referencia a ordenamientos de ese ámbito.
560. Consecuentemente, no es atendible en esta instancia el argumento de invasión competencial aducido en el *noveno* concepto de invalidez del escrito de demanda.

Tema 13. Inconstitucionalidad por replicar contenidos reservados a la federación.

561. En la primera parte del concepto de invalidez *décimo sexto* (16.1) del escrito de demanda, el organismo garante señala que el artículo 73 de la ley impugnada¹²³ es inconstitucional porque constituye una reproducción del artículo 47 de la Ley

¹²⁰ «Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

g) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)*»

¹²¹ «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.» [Registro digital: 172641. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 7/2007. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1513. Tipo: Jurisprudencia].

¹²² «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).» [Registro digital: 161410. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 31/2011. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 870. Tipo: Jurisprudencia].

¹²³ «Artículo 73. La educación superior, es el último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en la Constitución. Es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades. (...)»

General,¹²⁴ esto es, de legislación de carácter federal que no puede ser utilizado –ni siquiera replicado– por las legislaturas locales.

562. El argumento es **infundado**.
563. Como se explicó en el tema inmediato anterior, el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional, faculta a los organismos locales de protección de los derechos humanos para accionar en contra de leyes expedidas por la Legislatura de su entidad federativa, cuando estimen que tales leyes violan directa o indirectamente los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
564. Es decir, para que sea posible la tutela de un derecho humano a manos de un organismo local garante, a través de este medio de control de la constitucionalidad, debe aparecer meridianamente visible la conexión con la protección de un derecho humano o alguna de las garantías para su realización.
565. En el caso, en la primera parte del concepto de invalidez décimo sexto, más que un planteamiento relacionado con el contenido del derecho a la educación o las garantías para su realización –que puede defender la Comisión accionante dentro de su legitimación circunscrita a la protección de los derechos humanos–, lo que discute es, en abstracto, los criterios de corrección funcional del ejercicio de competencias legislativas, esto es, a qué orden de gobierno corresponde estipular los niveles educativos que componen la educación superior –que dicho sea de paso coinciden en ambas normas– y si ello es una tarea exclusiva dentro de una materia que es concurrente, sin que ello se conecte o trascienda de algún modo con el derecho a la educación.
566. Consecuentemente, el planteamiento respectivo no es atendible en el presente medio de control constitucional.

Tema 14. Sostenibilidad de la educación.

567. En el concepto de invalidez *décimo octavo*, la accionante afirma que los artículos 7 y 38 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, son inconstitucionales por usar la expresión «*sustentable*» en lugar de «*sostenible*» para referirse a los contenidos y procesos educativos. El primer término es limitado y referido a la necesidad de generar medidas para la preservación del medio ambiente. El segundo, implica generar medidas para la conciencia ética, solidaria, económica y política, cimentadas en los derechos humanos y, además, por el cuidado y protección al medio ambiente. Luego, por tratarse de un concepto integrador y más completo, las normas impugnadas deberían preferir el término «*sostenible*». Al no hacerlo, son contrarias a los derechos humanos.
568. Así, el planteamiento se presenta como un reclamo relativo al uso de un criterio orientador de contenidos y procesos educativos que, en opinión de la accionante, es limitado e incompatible con los postulados constitucionales en la materia.
569. El argumento es **infundado**.
570. Al respecto, el referente constitucional es el siguiente:

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

(...)

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.

(...)

¹²⁴ «**Artículo 47.** La educación superior, como parte del Sistema Educativo Nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades.* (...)»

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

(...)

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

Inciso reformado DOF 09-02-2012, 26-02-2013, 15-05-2019"

571. De acuerdo con el precepto constitucional transcrito, los planes y programas de estudio que al efecto se definan, deben tener una orientación integral que incluya, entre otras tantas cosas, la consciencia de la importancia del cuidado al medio ambiente, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, de modo que contribuyan al fortalecimiento del aprecio y respeto por la naturaleza.
572. Como se ve, el texto constitucional no se decanta por uno u otro término. Es decir, de acuerdo con los criterios relativos a la orientación de los planes y programas de estudio que fija la Constitución, entre otras cuestiones, se refieren a la importancia de sensibilizar sobre la importancia del aprecio, cuidado, respeto y aprovechamiento del entorno natural que nos rodea.
573. Teniendo en cuenta lo anterior, toca ahora verificar la situación de los preceptos efectivamente cuestionados. Dichos artículos, en lo que interesa, dicen lo siguiente:

«Artículo 7. Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente de enseñanza-aprendizaje centrado en el educando, que contribuya a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; para lo cual será determinante la formación basada en un sentido de pertenencia social, sustentada en el respeto de la diversidad y como medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa, solidaria y sustentable.
(...)»

«Artículo 38. La educación que se imparta en el Estado, con base en lo establecido en la Ley General, responderá a los siguientes criterios:
(...)

II. Será nacional, en cuanto que, sin hostilidades ni exclusivismos, la educación atenderá a la comprensión y solución de nuestros problemas, al aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales, a la defensa de nuestra soberanía e independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
(...)»

574. Las normas transcritas muestran una concepción de la educación como un genuino instrumento de transformación y desarrollo social que resulta útil para, entre otras cuestiones, formar grupos de personas conscientes de la importancia de interactuar armónicamente con el entorno natural que los rodea.
575. En ese sentido, las normas pretenden establecer que la educación es un medio útil para lograr la formación de sociedades *sustentables*, en el sentido de capaces de interactuar armónicamente con el medio ambiente que les rodea. Luego, dado que el término en cuestión se está usando precisamente para referirse a que las sociedades que se aspira a consolidar sean *sustentables* en su interacción con los recursos naturales de nuestro país, y el instrumento para ello es la educación, este Tribunal considera que el término utilizado es compatible con el orden constitucional.
576. En consecuencia, al resultar infundado el argumento de que se trata, lo procedente es **reconocer la validez** de los artículos 7 y 38 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Tema 15. Argumentos restantes.

577. Finalmente, resulta innecesario pronunciarse respecto de los demás planteamientos aducidos en la demanda formulada por el organismo local de protección de los derechos humanos, relativos a cuestiones vinculadas a la educación indígena e inclusiva, en

tanto que, al haber resultado fundados los argumentos relativos a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, según se verá enseguida, esto ameritará la anulación de todas las disposiciones normativas de la ley cuestionada que afecten a dichos grupos y una vinculación a la legislatura local para generar nuevos contenidos al respecto, susceptibles de ser nuevamente revisados.

578. Así, no se atenderán los siguientes conceptos de invalidez del escrito de demanda formulado por la Comisión estatal de protección de derechos humanos: **sexto** (obligación de que los planteles cuenten con al menos un docente especializado en educación especial); **octavo** (segregación del sistema educativo indígena); **décimo sexto** (deber priorizar educación a comunidades indígenas marginadas); **décimo noveno** (omisión de garantizar educación inclusiva); y **vigésimo** (centralización de la educación indígena).

IV. EFECTOS.

579. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹²⁵, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.
580. **Reconocimientos de validez.** En términos de lo resuelto en el apartado de estudio de esta sentencia, se **reconoce la validez** de los artículos 7, 10, 18, fracciones III y IV, 29 fracciones I, VIII y X, 38, 43, 44, 46, 47, 62, 122, 176, 177, 204, 205, 207, del 209 a 219, 227 y Noveno transitorio, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial del de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.
581. **Preceptos declarados inválidos.** De conformidad con los razonamientos explicados en los temas 2 y 11 del apartado de estudio de este fallo, se **declara la invalidez** de los artículos 19, párrafo segundo, en la porción normativa que indica: «**Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.**»; así como la totalidad de los artículos 23, del 84 a 87 y del 94 a 102, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial del de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, por las razones precisadas en los apartados respectivos.
582. **Efectos específicos de las declaraciones de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.**»¹²⁶
583. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

¹²⁵ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

(...).

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

¹²⁵ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹²⁶ Jurisprudencia P./J.84/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.

584. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.
585. En relación con la declaratoria de invalidez de la porción precisada del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, ésta surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.
586. Por otra parte, en relación con la declaratoria de invalidez de los artículos 23, del 84 a 87, del 94 al 102 derivada de la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y a personas con discapacidad, debe precisarse además, que este Tribunal ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.
587. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.
588. Cabe puntualizar que en diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos plazos para que los Congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, como seis¹²⁷ o doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,¹²⁸ 81/2018 y 201/2020;¹²⁹ de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,¹³⁰ incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2.
589. Esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que las declaraciones de invalidez de los artículos 23, del 84 a 87 y del 94 a 102, así como los precisados por extensión de efectos, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.
590. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado, en ejercicio de su libertad de configuración, considerando lo establecido en la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo declarados inválidos en esta ejecutoria, diversos aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la

¹²⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

¹²⁸ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas.* La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

¹²⁹ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *«la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.»*

¹³⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

591. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.
592. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.
593. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
594. Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, 176/2020¹³¹, 193/2020¹³², 78/2018¹³³, 179/2020¹³⁴, 214/2020¹³⁵ y 131/2020 y su acumulada 186/2020¹³⁶.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

¹³¹ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹³² Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández; vota por la invalidez por extensión de diversas disposiciones el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández.

¹³³ Fallada en sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

¹³⁴ Fallada en sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

¹³⁵ Fallada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por lo que se refiere a la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.

¹³⁶ Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del artículo 112, fracción VIII, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, como se sostiene en el apartado II de esta decisión.

TERCERO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del artículo 75, en su porción normativa *«de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la Ley de la materia»*, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

CUARTO. Se reconoce la **validez** de los artículos 7, 10, 18, fracciones III y IV, 29, fracciones I, VIII y X, 38, 43, 44, 46, 47, 62, 122, 176, 177, 204, 205, 207, del 209 al 219, 227 y transitorio noveno de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado III de esta determinación.

QUINTO. Se declara la **invalidez** de los artículos 19, párrafo segundo, en su porción normativa *«Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel»*, 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado III de esta ejecutoria.

SEXTO. La declaratoria de invalidez de la referida porción normativa del citado artículo 19 surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, como se precisa en el apartado IV de esta sentencia.

SÉPTIMO. La declaratoria de invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, tal como se consigna en el apartado IV de este pronunciamiento.

OCTAVO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones (competencia, oportunidad y legitimación).

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones relativas al cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones (procedencia), consistente en sobreseer respecto del artículo 112, fracción VIII, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 3, denominado «VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD», consistente en declarar la invalidez del artículo 75, en su porción normativa *«de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la Ley de la materia»*, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Laynez Potisek votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 1, denominado «VIOLACIONES A LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO», consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 330 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en sus temas 6, denominado «EXCLUSIÓN DE LA FAMILIA EN SENTIDO AMPLIO Y DE LOS TUTORES EN EL PROCESO EDUCATIVO», 8, denominado «INDEBIDA REGULACIÓN DE LAS BECAS», y 14, denominado «SOSTENIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN», consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 7, 10, 29, fracción I, 38, 122, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 5, denominado «OBLIGACIÓN DE LOS PADRES O TUTORES DE HACER QUE LOS MENORES RECIBAN EDUCACIÓN, Y DE ESTOS DE RECIBIRLA», consistente en reconocer la validez de los artículos 10 y 18, fracciones III y IV, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 3, denominado «VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD», consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracción VIII, 62 y transitorio noveno de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 9, denominado «VIOLACIÓN AL DERECHO A LA IDENTIDAD, AL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA», consistente en reconocer la validez del artículo 29, fracción X, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 10, denominado «DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y SISTEMA DE EVALUACIÓN INADECUADO», consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracción X, 43 y 44 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo doscientos sesenta, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 4, denominado «CLÁUSULA DEMOCRÁTICA, PARTICIPACIÓN DIRECTA Y ADAPTACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EDUCATIVOS A CONTEXTOS REGIONALES Y LOCALES», consistente en reconocer la validez de los artículos 46 y 47 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 7, denominado «FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS», consistente en reconocer la validez de los artículos 204, 205, 207, del 209 al 219 y 227 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por consideraciones distintas, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado III, relativo al estudio, en sus temas 12, denominado «REMISIONES INDEBIDAS QUE INVADEN COMPETENCIAS RESERVADAS», y 13, denominado «INCONSTITUCIONALIDAD POR REPLICAR CONTENIDOS RESERVADOS A LA FEDERACIÓN», consistentes en declarar inatendibles los argumentos respectivos. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 15, denominado «ARGUMENTOS RESTANTES», consistentes en determinar que resulta innecesario pronunciarse respecto de los demás planteamientos aducidos en la demanda, al haber resultado fundados los argumentos relativos a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del quinientos treinta y nueve al quinientos cuarenta y cuatro, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, especialmente del escrutinio intenso, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 11, denominado «DESIGUALDAD EN LOS RECURSOS A PLANTELES EDUCATIVOS», consistente en declarar la invalidez del artículo 19, párrafo segundo, en su porción normativa «Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel», de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar voto de minoría, con la anuencia de aquélla. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 2, denominado «VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADAS CON LA CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD», consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículo 19, en la porción normativa respectiva, surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en esta

sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTE
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
(Firmado)

PONENTE
MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
(Firmado)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA
(Firmado)

COPIA SIN VALOR LEGAL

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020.

En la sesión celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad que promovieron la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 23, así como de los capítulos VI, denominado «De la educación indígena» (artículos 84 a 87), y IX, denominado «De la educación inclusiva y educación especial» (artículos 94 a 102), contenidos en el Título Tercero «Del Sistema Educativo Estatal», de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos¹, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que vulneró en forma directa el artículo 2º de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020², así como en la presente acción de inconstitucionalidad 168/2020 y acumulada 177/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal³.

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁴ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015⁵, respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta —ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad—

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

² Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos «De la Educación Indígena» y «De la Educación Inclusiva» de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

³ Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en RÍOS FARJAT, Margarita «El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año VII, número 13, julio-diciembre 2021, ISSN: 2448-6965, páginas 131 a 176.

⁴ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, ‘representantes’ del Municipio de Cherán, Estado de Michoacán de Ocampo, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1º y 2º de la Constitución Política del país, que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2º, en relación con el 1º, de la Constitución Política del país⁶, y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁷, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

Artículo 2

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

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.*

*[énfasis añadido]

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012⁸, en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad

⁶ **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. (...)

Artículo 2º (...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. (...)

⁷ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

⁸ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2º, 3º, 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.

con el artículo 1º constitucional, las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos «foros de consulta», lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹, que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

Artículo 4

1. *Los Estados Partes [sic] 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 [sic] se comprometen a:*

[...]

2. *Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.*
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 [sic] **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.*

*[énfasis añadido]

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015¹⁰, en 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados «*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*». En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

⁹ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

¹⁰ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, más esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí¹¹; la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México¹², y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León¹³. Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de «inminente afectación» para los pueblos y comunidades indígenas, o son «cuestiones relacionadas» con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que «el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible 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.»

¹² Resuelta en sesión de veintinueve de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹³ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que «para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.»

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y por mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma¹⁴.

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo¹⁵. La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019¹⁶.

En estos casos, sopesando lo que es «afectación» y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018¹⁷, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

¹⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁶ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁷ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado¹⁸, considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala —a la ley entera— sino que esta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI («De la Educación Indígena»), y VIII («De la Educación Inclusiva»), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de estas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado *toda* la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, 'dónde colocar los absolutos'.

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

¹⁸ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha ido logrando conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas¹⁹.

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos)²⁰. Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de esta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la CNDH en contra del artículo 23, así como de los capítulos VI, denominado «De la educación indígena» (artículos 84 a 87), y IX, denominado «De la educación inclusiva y educación especial» (artículos 94 a 102), contenidos en el Título Tercero «Del Sistema Educativo Estatal», de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez de los citados artículos y capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los doce meses de la notificación de los puntos resolutive al Congreso local, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Esta acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020 brindó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser «*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*»; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas «*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*».

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: «*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*». Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su numeral 4.4 dispone, en lo que interesa: «*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*».

¹⁹ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: «*El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria*».

²⁰ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: «*[...] [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad*».

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los artículos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de doce meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico **es que señale que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie***. En este caso, es posible que los preceptos invalidados, es decir, el artículo 23, así como los capítulos VI, denominado «De la educación indígena» (artículos 84 a 87), y IX, denominado «De la educación inclusiva y educación especial» (artículos 94 a 102), contenidos en el Título Tercero «Del Sistema Educativo Estatal», de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria²¹, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado²².

²¹ Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...] IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

²² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan. Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de «afectación» ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de «afectación» no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

MINISTRA
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
(Firmado)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
(Firmado)

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LAS MINISTRAS LORETTA ORTIZ AHLFY YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020.

En la sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro y su acumulada, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

De esta forma, el asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad de diversas normas, entre las que se destaca la siguiente:

Artículo 19. El Estado poseerá la rectoría de la educación que imparta en todos los tipos, niveles y modalidades, por lo que será gratuita para todos, por lo que está prohibido cobrar cualquier tipo de contraprestaciones, incluidas cuotas de inscripción o solicitar pagos regulares o de cualquier otra índole; ningún tipo de donativo podrá considerarse como contraprestación del servicio educativo.

No se podrá condicionar la inscripción o el acceso al servicio educativo público, el acceso a los planteles, la aplicación de evaluaciones o exámenes, así como la entrega de documentos, al pago de aportaciones o donativos, ni afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los educandos por el pago de contraprestación alguna. **Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.**

Las donaciones o aportaciones voluntarias destinadas a dicha educación, en ningún caso, se entenderán como contraprestación del servicio educativo. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, definirán los mecanismos para su regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia, además tendrán la facultad de apoyarse en instituciones que se determinen para tal fin. (énfasis añadido)

Resolución del Tribunal Pleno. En lo que respecta a dicha norma, por mayoría de 8 votos,¹ el Tribunal Pleno consideró que la misma resulta inconstitucional, ya que vulnera el principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo primero constitucional y en el corpus iuris internacional en la materia.

La mayoría consideró que la norma prohíbe la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel, lo cual implica que no se pueden otorgar recursos de manera diferenciada, atendiendo a las necesidades de dichos planteles educativos.

El Pleno determinó que lo anterior vulnera el principio de igualdad y no discriminación, ya que la norma ignora que hay escuelas del mismo nivel, que por sus circunstancias diferenciadas, pueden requerir un ingreso distinto que otras, dejando de lado las diferencias en las necesidades y circunstancias de las mismas escuelas.

Razones de disenso. Respetuosamente, disentimos del criterio mayoritario pues consideramos que la porción normativa es válida, en tanto admite una interpretación conforme que es acorde con el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en la Constitución Federal y en los distintos tratados internacionales en la materia de los que México es Parte.

I. Interpretación conforme de la porción normativa impugnada del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

De acuerdo con el criterio de este Alto Tribunal, que se puede observar en la tesis de rubro «**INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE**

¹ Con votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN»,² al interpretar una disposición normativa debe hacerse en un inicio bajo la premisa de que debe presumirse acorde con la Constitución.

Además, de dicho criterio se desprende que, en ciertos casos, una disposición normativa puede ser interpretada en más de un sentido y que cuando ocurra ello debe preferirse el sentido que armonice con la Constitución. En ese sentido, este Alto Tribunal debe adoptar el método de la interpretación conforme, el cual conduce a la declaración de validez de la disposición normativa impugnada, pues en esos casos se debe preferir el sentido de la norma que sea acorde con el marco constitucional.

En el caso concreto, el artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa impugnada que se analiza en el tema 11 de la sentencia, prohíbe la implantación de programas que estimulen el reparto *desigual* de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.

Tal como lo sostuvo la mayoría de las Ministras y de los Ministros, una posible interpretación de la norma puede entenderse de tal manera que ésta prohíbe el reparto diferenciado de recursos económicos y materiales entre escuelas de un mismo nivel, lo cual limitaría la posibilidad de otorgar más recursos a una escuela que a otra, aunque tenga necesidades distintas.

Nuestro motivo del disenso no parte de una idea distinta a la del Pleno, ya que coincidimos plenamente en que el principio de igualdad y no discriminación, tal como establece la sentencia en su párrafo 325, «exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que la idea misma de igualdad puede permitir, e incluso requerir, un trato distinto a quienes son distintos, ya que no hacer distinciones en esos supuestos implicaría dar un trato injustificadamente uniforme a quienes no están en la misma situación y merecen ser tratados de otra manera, lo que se traduce en un trato discriminatorio por falta de diferenciación».³

Sin embargo, en nuestra opinión, una segunda interpretación a la norma parte de la comprensión de que lo que ésta prohíbe no es una asignación desigual de recursos, cuantitativamente hablando, sino inequitativa, en el sentido de que no ignora las circunstancias de cada escuela, para lograr igualdad en los resultados de la educación.

Consideramos que el «reparto desigual» al que se refiere la norma, interpretado a la luz del principio de igualdad y no discriminación, sí reconoce implícitamente que algunas escuelas de un mismo nivel educativo puedan llegar a tener necesidades diferenciadas derivadas de las distintas condiciones sociales, económicas, culturales y geográficas en que se encuentren. Ante dicho escenario, en nuestra opinión, dicho reparto no implica que no se podrán atender a estas necesidades diferenciadas y, en su caso, implementar programas que estimulen el reparto diferenciado de recursos económicos y materiales.

Por el contrario, entendemos que la norma en cuestión, interpretada a la luz del principio de igualdad y no discriminación, precisamente lo que prohíbe es que se implanten programas que estimulen el otorgamiento de idénticos recursos a las escuelas de un mismo nivel educativo, a pesar de que éstas tengan necesidades diferenciadas.

Por otro lado, es posible distinguir entre dos concepciones del principio de igualdad. En primer lugar, la igualdad **formal** que se refiere a la igualdad de trato en las normas,⁴ basada en la idea de que la ley debe aplicarse de manera neutra a todos los individuos que se encuentran

² Tesis P.IV/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Febrero de 2008, Tomo XXVII, página 1343, registro digital 170280, de texto: «La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema».

³ Párrafo 325 de la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

⁴ SABA, R. (2005), «(Des)igualdad estructural», *Revista Derecho y Humanidades*, núm. 11, pp. 12 a 13.

en la misma situación.⁵ Y en segundo lugar, la igualdad sustantiva, la cual se refiere a valorar la diferencia y combatir la discriminación tal cual se manifiesta en los hechos, dejando a un lado el ideal de justicia en abstracto.⁶

En el ámbito educativo, las autoridades tienen la obligación de garantizar el derecho a la educación conforme a cuatro características esenciales, a saber: (i) disponibilidad, (ii) accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica), (iii) aceptabilidad, y (iv) adaptabilidad.⁷

Principalmente, la disponibilidad y aceptabilidad suponen que los centros educativos deben contar con las condiciones materiales mínimas para su funcionamiento, especialmente cuando se encuentran involucrados grupos en situación de vulnerabilidad.⁸

Asimismo, el artículo 3º constitucional señala la obligación de las autoridades de garantizar condiciones idóneas y que contribuyan a los fines de la educación de los planteles educativos, ya que constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Así, la interpretación de la porción normativa, especialmente del vocablo «desigual», atiende al trato igualitario sustantivo en atención a las diferencias sociales, culturales, económicas y geográficas de cada una de las escuelas en un mismo nivel educativo.

Lo anterior es acorde a lo señalado por la propia Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual establece que las autoridades educativas deben proveer los recursos suficientes para este fin, además, de remover los obstáculos que impidan el ejercicio de estos derechos. Igualmente, esta ley señala que toda la educación impartida por el Estado debe ser «inclusiva, eliminando toda forma de discriminación, exclusión y segregación, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación».⁹

Por lo anterior, ante la existencia de dos posibles interpretaciones a la porción normativa impugnada del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, consideramos que la que debe asignarse a la norma es la que resulta acorde con el principio de igualdad y no discriminación.

II. Admisibilidad de la interpretación conforme propuesta.

El párrafo 535 de la sentencia sostiene que «ambas Salas de esta Suprema Corte han rechazado que, por regla general, pueda realizarse una interpretación conforme de normas discriminatorias, pues la persistencia de un texto literalmente discriminatorio no permite reparar completamente el vicio de constitucionalidad».

Contrario a lo que sostiene la sentencia, respetuosamente estimamos que la norma impugnada, sí admite una interpretación conforme. Tal como ha señalado el Tribunal Pleno, cuando se estudia una acción de inconstitucionalidad es permisible acoger una interpretación de la norma impugnada que sea acorde a la Constitución, en el caso que esta disposición admita distintas interpretaciones.¹⁰

Una excepción a este criterio lo constituyen las normas discriminatorias cuyo mensaje es, en sí mismo, contrario al principio de igualdad y resulta estigmatizante.

La Primera Sala ha determinado que no es posible acudir a una interpretación conforme cuando la norma, en sí misma, discrimina a una persona o un grupo de personas que se ubican en una de las denominadas «categorías sospechosas».¹¹

Esto último tiene cabida en el entendimiento que, en materia de igualdad, las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa; por lo que su vigencia permite avalar el significado social que encierra la norma, lo cual supone un daño estigmatizante.¹²

⁵ UPRIMNY YEPES, R. y SÁNCHEZ DUQUE, L. M. (2014), «Igualdad ante la ley», en Steiner, C. y Uribe, P. (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentada*, Berlín, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 585.

⁶ PÉREZ PORTILLA, K. (2010), «Más allá de la igualdad formal: dignidad humana y combate a la desventaja», en Carpizo, J. y Arriaga, C. B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 657.

⁷ Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. «Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2015», Serie C No. 298, párr. 235. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf

⁸ CCC (2018), «Sentencia T-091/18», sentencia del 9 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-091-18.htm>

⁹ Artículos 1 y 23.

¹⁰ Tesis P. IV/2008 (9a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Febrero de 2008, Tomo XXVII, página 1343, registro digital 170280, de rubro: «**INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN**», y Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 239, registro digital: 2014332, de rubro «**INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA**».

¹¹ Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 394, registro digital 2009726, de rubro: «**NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR**».

¹² Sentencia recaída al amparo en revisión 152/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 23 de abril de 2014, párrs. 85 a 90.

Por su parte, la Segunda Sala ha señalado que si de la lectura literal de la norma se obtiene un trato discriminatorio, entonces no es posible realizar una interpretación conforme, en tanto dicha medida no permite reparar el trato diferenciado generado.¹³ Esto último, ya que se busca el cese de la constante afectación generada y la inclusión expresa en el régimen jurídico de las personas o grupos de personas excluidas.¹⁴

Con base en los criterios de este Alto Tribunal, consideramos que el artículo 19 de Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo es una norma que adopta, en principio, una visión formal de igualdad, ya que no realiza, por ejemplo, una exclusión tácita o una diferenciación expresa de alguna categoría o grupo social. Además, no se trata de una norma que discrimine de manera directa bajo alguna de las categorías sospechosas señaladas en el artículo 1º de la Constitución o en los tratados internacionales de los que México es Parte.

Esta porción normativa únicamente refiere a la asignación presupuestal en materia educativa, específicamente, a la prohibición de adoptar programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales entre escuelas de un mismo nivel. En ese sentido, es posible advertir la intención del legislador local de establecer una disposición que pretenda un reparto justo, equilibrado de los recursos económicos y materiales entre las escuelas de un mismo nivel.

Lo anterior no constituye un trato discriminatorio, ni tampoco genera un mensaje estigmatizante con un efecto de este tipo que afecte de forma continua y directa. En consecuencia, es posible adoptar una interpretación conforme de esta norma de conformidad con el parámetro de control de regularidad constitucional.

Incluso, la mecánica de distribución igualitaria superaría las gradas del test de proporcionalidad que propone la sentencia aprobada por la mayoría.

La primera grada, porque es un fin constitucionalmente legítimo la provisión de recursos materiales para la educación de manera uniforme, a fin de satisfacer los distintos requerimientos de los planteles educativos.

La segunda grada, porque la mecánica de entrega sin desigualdades en el monto de los recursos económicos es idónea para lograr esa finalidad, ya que permite a cada centro educativo contar siempre con recursos para que los aplique a los fines que se requieran.

La tercera grada, ya que la medida es necesaria, pues no se advierte que exista otra más adecuada para conseguir el fin constitucionalmente legítimo, incluso, evitaría la creación de un sistema burocrático con múltiples inconformidades que podrían imposibilitar su realización en la práctica.

La cuarta y última grada al ser proporcional en sentido estricto, ya que la norma evita la discrecionalidad en la distribución de recursos, por lo que lejos de propiciar inequidad, genera un trato igualitario que impide la arbitrariedad.

III. Conclusión.

Por todo lo anterior, consideramos que la norma en cuestión resulta constitucional, ya que la misma admite una interpretación que es congruente con el principio de igualdad y no discriminación, y con el derecho a la educación.

Además, respetuosamente, no coincidimos en que bajo los precedentes de la Primera y Segunda Salas de este Máximo Tribunal, se trate de una disposición que no sea susceptible de ser interpretada bajo esta metodología, de acuerdo con el parámetro de control de regularidad constitucional.

ATENTAMENTE

MINISTRA
LORETTA ORTIZ AHLF
(Firmado)

MINISTRA
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
(Firmado)

¹³ Tesis 2a. X/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II, página 1394, registro digital 2013789, de rubro: «NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME».

¹⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 710/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 30 de noviembre de 2016, párr. 104.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLE, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020.

En la sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro y su acumulada, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

En la sentencia, el estudio de fondo de las normas impugnadas se realizó en 15 apartados temáticos. Si bien, en términos generales estuve de acuerdo con el sentido de la misma, lo cierto es que no comparto el criterio mayoritario relacionado con el **Tema 3**, en donde se consideró que el artículo 75 del Decreto impugnado era inconstitucional.

Artículo 75. El Estado de Michoacán y sus municipios procurarán la concurrencia con la federación **para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo** [educación superior] **de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo**, en los términos que establezca la Ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio estatal. En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía. **[énfasis añadido]**

Resolución del Tribunal Pleno. La mayoría de las Ministras y de los Ministros votó por declarar la invalidez de la porción normativa resaltada, a la luz del principio de progresividad. Sin embargo, al no haberse alcanzado la mayoría calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó la acción por lo que hace al artículo 75 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Criterio mayoritario. La mayoría consideró que el deber estatal de impartir educación superior de manera gratuita es una obligación de cumplimiento *inmediato* para el Estado, ya que el artículo décimo quinto transitorio impone el deber de garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, así como tomar las medidas presupuestarias y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.¹

Razones del disenso. Sobre este tema, disentí de la mayoría de las Ministras y de los Ministros debido a que considero que el artículo 75 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo es acorde al parámetro de regularidad constitucional, ya que la gratuidad de la educación superior no constituye una obligación de cumplimiento inmediato, sino progresivo.

El principio de progresividad, reconocido en diversas normas constitucionales² y convencionales,³ hace mención del reconocimiento de que la efectividad de los derechos no podrá lograrse en un plazo inmediato,⁴ sino de forma gradual de acuerdo con los recursos disponibles, a partir de un contenido mínimo de los derechos.⁵

En contra parte, este principio impone a las autoridades una prohibición de regresión,⁶ ya sea: (i) de resultados (consecuencia de un empeoramiento de impactos de una política pública con relación a un punto anterior), o (ii) normativa (una modificación o sustitución de una norma que suprime, limita o restringe derechos y/o beneficios concedidos por una diversa anterior).⁷ De esta forma, no cualquier restricción de derechos supone una afectación al principio de progresividad.⁸

¹ Párrafo 244 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

² Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 1º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3 «La índole de las obligaciones de los Estados Partes», 1990, párr. 9, y Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. «Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018», Serie C No. 359, párr. 141, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Asociación nacional de ex servidores del instituto peruano de seguridad social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 139.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3 «La índole de las obligaciones de los Estados Partes», 1990, párr. 9, y Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. «Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018», Serie C No. 359, párr. 143, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf

⁷ COURTIS, C. (2021), «La prohibición de regresividad en materia DESCA», en Courtis, C. (coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 568.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Asociación nacional de ex servidores del instituto peruano de seguridad social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 140.

Ahora bien, por lo que hace al derecho a la educación, el principio de progresividad posee notas distintivas, dependiendo si se relaciona con enseñanza básica y media superior, o con la superior.

De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, el contenido mínimo del derecho a la educación comprende el acceso a la **educación básica** (inicial, preescolar, primaria y secundaria), y **media superior** de manera gratuita, laica, pública y obligatoria, en atención a los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad (sin discriminación, universal y accesible material y económicamente), aceptabilidad y adaptabilidad.⁹

Además, el Estado tiene la obligación de adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la superior sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, la implantación progresiva de la educación gratuita.¹⁰

De este modo, la distinción entre la **educación básica y media superior**, y la **educación superior** radica en que la primera, se considera como un bien básico necesario para la formación de la autonomía personal y su habilitación como miembro de una sociedad democrática,¹¹ por lo que debe ser asequible materialmente para todas y todos.

Por su parte, la **educación superior**, al encontrarse vinculada con la materialización del plan de vida de cada persona, es justificable que, en principio, no sea obligatoria, ni universal, ni gratuita.¹² A pesar de ello, este nivel educativo forma parte fundamental del derecho humano a la educación, por lo que no puede depender de restricciones arbitrarias, ya que existe la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar este derecho de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y, especialmente, progresividad.

El derecho a la educación forma parte de los denominados «DESCA» o «derechos sociales». En ese sentido, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados Parte tienen el compromiso de adoptar medidas «hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

De lo anterior, el Comité encargado de la vigilancia del Pacto, ha reconocido, en su Observación General Número 3, que la obligación relacionada con los derechos sociales tiene una doble dimensión. Por un lado, existe una de cumplimiento inmediato, y por otra, una de cumplimiento progresivo.

Sobre el derecho a la educación, debe destacarse que el propio artículo 13 de dicho Pacto, establece de manera diferenciada que «la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria [...] debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; y la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita».

Tal como lo reconoce el *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, emitido por este Alto Tribunal, el cumplimiento **inmediato** del derecho a la educación impone la obligación de que la enseñanza primaria sea gratuita a todas las personas. En lo que concierne al cumplimiento de carácter **progresivo** de dicho derecho, la obligación de los Estados implica que buscarán gradualmente la gratuidad de la educación secundaria y superior.¹³

Como se puede observar, en México el principio de progresividad ha rebasado los niveles mínimos que impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ello, pues de conformidad con el artículo tercero constitucional, la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y la media superior serán obligatorias.

Si bien la Constitución Federal en su artículo tercero no contempla como obligatoria la educación superior, lo cierto es que la fracción X del mismo, sí establece que «las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad,

⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 306/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de marzo de 2017, párr. 109.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13 «El derecho a la educación», E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párr. 57; artículos 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹¹ Tesis 1a./J. 82/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 178, registro digital 2015295.

¹² Sentencia recaída al amparo en revisión 306/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de marzo de 2017, párrs. 112, 113 y 115.

¹³ RONCONI, L. (2021), «Derecho a la educación: bases para su tutela judicial», en Courtis, C. (coord.), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 804 a 808.

en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas».

Lo anterior implica que los Estados deben buscar un mayor disfrute de todos los demás derechos y libertades,¹⁴ a partir de lo cual, las autoridades tienen la exigencia de progresar en su satisfacción, lo que se traduce en un imperativo de extender, de forma progresiva, la gratuidad de la educación superior.¹⁵

Como ya lo mencioné, en el presente asunto se propuso declarar la invalidez del artículo 75 de la Ley de Educación local, al considerarse que el deber estatal de impartir educación superior es de cumplimiento *inmediato* para el Estado, ya que el artículo décimo quinto transitorio impone el deber de garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, así como tomar las medidas presupuestarias y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.¹⁶

Disiento de esta conclusión, pues considero que la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia educativa, principalmente el artículo décimo quinto transitorio, fue acorde al principio de progresión. El artículo transitorio es el siguiente:

Décimo Quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3o. de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a **largo plazo** los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura. **[énfasis añadido]**

Así, es posible advertir que, si bien esta disposición impuso como obligación incluir recursos en los presupuestos respectivos para garantizar este tipo de educación, en la segunda parte se estableció un fondo federal especial a efecto de asegurar los recursos necesarios, para que a **largo plazo** se contarán con los necesarios para garantizar el principio de obligatoriedad de la educación superior.

Lo anterior evidencia que la intención del Poder Reformador no fue la de establecer una obligación inmediata respecto de la educación superior, sino progresiva y gradual. A mi parecer, la disposición impugnada refleja correctamente el principio de progresividad en materia educativa al disponer la gradualidad de la garantía de gratuidad a los demás niveles de educación superior.

El artículo impugnado establecía que la gratuidad de la educación superior se hará «de manera *gradual*, comenzando con el nivel de licenciatura y, *progresivamente*, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la Ley de la materia»; esto me parece que refleja el principio de progresividad de la educación superior fijado en el décimo quinto transitorio.

Por lo anterior considero que el artículo 75 la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no constituye una medida contraria al derecho a la educación y al principio de progresividad, por lo que, desde mi perspectiva, el mismo resulta constitucional, ya que es acorde al mandato de progresión en materia de educación superior y a la referida reforma constitucional de dos mil diecinueve.

ATENTAMENTE

MINISTRA
LORETTAORTIZAHLF
(Firmado)

¹⁴ Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSSI/doc.2/11 rev.1, 12 octubre 2011, párr. 68.

¹⁵ Sentencia recaída al amparo en revisión 306/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de marzo de 2017, párr. 115. En el mismo sentido, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 28; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13.

¹⁶ Párrafo 244 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, por medio de las cuales se impugnó la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.
2. El suscrito considero que existen violaciones al procedimiento legislativo de carácter invalidante, motivo por el cual mi voto es de carácter particular en este punto. Sin embargo, obligado por la mayoría, en cuanto al estudio de fondo, me separo de algunas consideraciones en los temas 4, 6 y 11; así como en el apartado de efectos, por lo que respecto a estos apartados mi voto es concurrente.

I. Razones del voto particular en relación con las violaciones al procedimiento legislativo.

3. La mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en lo que interesa, que eran infundadas las alegaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo relativas a la invalidez del decreto impugnado, a partir de la existencia de violaciones en el procedimiento legislativo.
4. Respecto a la convocatoria a la sesión extraordinaria en la cual se aprobó el dictamen que contenía el decreto materia de impugnación, ésta se hizo con una anticipación mayor a doce horas, que es lo que establece el artículo 217 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
5. En lo relativo a la oportuna repartición del dictamen, se concluyó que efectivamente se cometió una violación formal al artículo 247 de la ley orgánica citada, porque se repartió con menor anticipación a la que prevé la legislación (veinte horas en lugar de veinticuatro horas). Sin embargo, del análisis de las constancias, se consideró que ello no trascendió a los principios de deliberación, pues no provocó que los diputados desconocieran o no tuvieran el tiempo suficiente para valorar su contenido.
6. En relación con la falta de quórum, se sostuvo en que, del Diario de Debates de la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, se advirtió que, si bien se solicitó la verificación del quórum en varias ocasiones, en todas se comprobó que había quórum legal, lo que además se reflejaba en las votaciones.
7. Asimismo, se declararon infundadas otras presuntas irregularidades como el no tomar en cuenta diversas iniciativas, la falta de firma de la minuta por parte de todos los secretarios y la distribución de dos dictámenes.
8. Consecuentemente, en la sentencia se procedió al análisis del resto de los conceptos de invalidez hechos valer.
9. No coincido con la conclusión a la que se arribó en la sentencia, en el sentido de convalidar el procedimiento legislativo impugnado.
10. A mi parecer, las anomalías detectadas en la creación de las normas aquí cuestionadas tienen relevancia invalidante conforme a los criterios establecidos por este Tribunal Pleno, en los que se ha sostenido¹ que para determinar si una violación al procedimiento provoca la invalidez de la norma emitida, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) el procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
11. Así, el cumplimiento de los parámetros anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

¹ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: «PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL».

12. Expuesto lo anterior, no comparto los argumentos de la sentencia aprobada por los que se declara infundado el concepto de invalidez relativo a que no se distribuyeron los dictámenes con veinticuatro horas de antelación, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
13. En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 247 de la Ley Orgánica referida, no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a las diputadas y los diputados por cualquier medio, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión.
14. En el caso, tal como se reconoce en la sentencia, el dictamen respectivo fue hecho del conocimiento de las diputadas y los diputados con una anticipación de veinte horas, es decir, claramente se inobservó el plazo mínimo previsto en la legislación para tal efecto.
15. Si bien solo faltaron cuatro horas del plazo, convalidar dicha irregularidad implicaría restar validez a la norma que establece de forma categórica el tiempo mínimo para el reparto del dictamen. En ese mismo sentido, admitir esta posibilidad, implica que cualquier fracción de tiempo mayor a la aquí analizada, pero menor a la establecida en la norma, sería suficiente para cumplir con dicha exigencia; aunado a que esa misma lógica podría aplicarse para convalidar el reparto de dictámenes con aún menor tiempo del que en el presente asunto se advirtió.
16. Sostener este análisis, a mi parecer, vacía de sentido las reglas y condiciones que el propio órgano legislador se impuso a sí mismo para desarrollar sus tareas parlamentarias.
17. Ahora bien, de acuerdo con el criterio reiterado por este Alto Tribunal, con el que coincido plenamente, pueden existir casos excepcionales en los que un análisis de las circunstancias particulares del asunto concreto nos lleve a concluir que el incumplimiento del tiempo exigido en la distribución de los dictámenes no sea una violación con potencial invalidante.
18. Es decir, por regla general, las legislaturas deben cumplir con los plazos que ellas mismas se determinaron para la distribución de los dictámenes sobre proyectos de ley o decretos, y no evaluarse dicho cumplimiento a partir de qué tan cercano al plazo se repartieron los documentos correspondientes.
19. En la especie, considero que tampoco estamos frente a un caso que por sus características nos permita justificar el quebrantamiento de las reglas que regulan el procedimiento de creación normativa.
20. Advierto que, en el orden del día de la sesión extraordinaria de quince de mayo de dos mil veinte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se listaron para discusión y votación, entre otras², dos iniciativas con carácter de dictamen que contenían proyectos de decretos para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Electoral y de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana; asimismo se incluyó la lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto por el que se reformarían algunos artículos del citado código comicial, aunado a la lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto que contenía la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, el cual aquí se analiza, mismo ya de por sí tan complejo como largo.
21. Esto, en mi opinión, evidencia que no se contó con un tiempo razonable para el adecuado análisis del dictamen de la ley en materia educativa sometido a discusión y a la votación de las legisladoras y los legisladores.
22. No pasa inadvertido que en la sentencia se sostiene que toda vez que la Ley Orgánica del Congreso les permite citar a sesiones extraordinarias con al menos doce horas de anticipación, ello implica que el órgano legislativo consideró que este tiempo era suficiente para imponerse de la información relevante en asuntos excepcionales, lo que permitiría convalidar que en el caso se haya dispensado el reparto del dictamen con la anticipación de veinticuatro horas que exige el diverso numeral 247 de la referida ley orgánica.
23. Considero importante señalar que tampoco comparto esta conclusión, ya que, en las sesiones, no solo se discuten dictámenes, sino también cuestiones de naturaleza diversa que podrían ameritar menor tiempo y menor complejidad en su análisis³, por lo que el

² Además, se abordarían en la sesión la lectura de siete proyectos de decreto para reformar o adicionar artículos de diversos ordenamientos legales de la entidad.

³ Por ejemplo, conforme al artículo 224 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, son materia de sesión privada del Pleno del Congreso el debate y la votación relativos a los procedimientos de responsabilidades que se hagan en contra de los servidores públicos, en cuyo caso la resolución se dará a conocer en la sesión pública inmediata posterior; los oficios que dirija el Gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos, que previamente se consideren con carácter de reservados por la Conferencia; y, por acuerdo del Pleno, a petición de alguno de sus integrantes, las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados, así como del cumplimiento de los deberes de unos y otros.

periodo de doce horas no necesariamente fue pensado para esos casos.

24. Además, la Constitución⁴ y la ley orgánica⁵ locales prevén y regulan los supuestos de urgencia en los que se pueden dispensar los trámites ordinarios de las iniciativas, considerándolo procedente en aquellos casos en que exista riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones; que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y, que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos, sin que en el asunto se hiciera siquiera mención que se estaba en ese supuesto.
25. Conforme a lo expuesto, en mi consideración, se encontraba fehacientemente acreditada la violación al procedimiento legislativo, misma que resultaba suficiente para invalidar las normas emitidas. Siendo esta postura congruente con los votos que he emitido en otros asuntos como las acciones de inconstitucionalidad 34/2021, 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, y 119/2020 y su acumulada 120/2020, por mencionar algunas.
26. Por otra parte, considero que merecía especial reflexión el argumento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo relativo a que, en el momento de la discusión, no había el quórum para sesionar, esto, por lo siguiente:
27. Tal como se relata en la sentencia, el quórum se verificó en diversas ocasiones. A la mitad de la lectura del dictamen, el diputado Baltazar Gaona García solicitó verificar el quórum, y si bien hubo veintiún asistentes, que es el mínimo necesario⁶, también es cierto que diversos congresistas le reprocharon que el diputado solo entró a interrumpir la lectura para hacer dicha petición y que, como anteriormente lo había hecho, se volvía a salir. De ahí que, si bien al momento del cómputo había veintiún diputados, de la propia discusión se desprende que antes y después de la verificación del quórum solo había veinte. Sin embargo, dichas cuestiones no fueron consideradas en la sentencia aprobada.
28. Por las razones anteriores, es que respetuosamente voté en contra de este apartado de la sentencia y por la invalidez del decreto por el que se aprobó la ley de educación impugnada.

II. Razones del voto concurrente.

29. Ahora bien, toda vez que una mayoría de siete integrantes del Tribunal Pleno votaron a favor de reconocer la validez del procedimiento legislativo, procedí a votar el estudio de fondo, el cual, si bien compartí, me gustaría formular las siguientes precisiones respecto de los temas 4, 6 y 11 y el apartado de efectos.
30. En relación con el tema 4, denominado: «CLÁUSULA DEMOCRÁTICA, PARTICIPACIÓN DIRECTA Y ADAPTACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EDUCATIVOS A CONTEXTOS REGIONALES Y LOCALES», en el fallo se determinó que era infundado el concepto de invalidez correspondiente, pues contrario a lo que sostuvo la Comisión accionante, la Constitución General no consagra un derecho de participación política genérico que implique que, ante cualquier medida estatal, deba consultarse a la ciudadanía. Aunado, el propio artículo 3 de la Norma Fundamental prevé que el Estado planeará y dispondrá programas considerando la opinión de actores sociales involucrados en la educación. En ese mismo sentido, se razonó que las decisiones de política pública educativa sí atienden con suficiencia las opiniones de la sociedad civil.
31. Tal como lo expuse en la sesión pública, me aparto del párrafo 257 de la sentencia, pues considero que la participación política no se agota en renovar a los poderes públicos y que, en términos más generales, la Constitución Federal sí contempla el derecho de participación para la ciudadanía en distintas materias, como, por ejemplo, en el artículo 4 constitucional.
32. En cuanto al tema 6, titulado: «EXCLUSIÓN DE LA FAMILIA EN SENTIDO AMPLIO Y TUTORES EN EL PROCESO EDUCATIVO», en la sentencia, entre otras cuestiones, y por lo que hace al artículo 163 de la Ley de Educación referida, se desestimó el argumento relativo a que la norma sólo impone cargas a los tutores respecto de sus pupilos, pero no les asigna derechos de intervención en el proceso educativo, al considerar que dicho precepto no tiene el alcance que se le atribuye. En mi opinión, debió declararse infundado el referido argumento y no desestimarse.

⁴ Artículo 38.

⁵ Artículo 246.

⁶ En términos del artículo 233, el Pleno no puede sesionar, ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Por su parte, de acuerdo con el diverso 20 de la Constitución local, el Congreso se conforma con veinticuatro diputaciones de mayoría relativa y dieciséis de representación proporcional, lo que hace un total de cuarenta integrantes en el órgano, lo que significa que para poder sesionar válidamente se necesita la presencia de veintiún parlamentarios o parlamentarias.

33. Por lo que hace al tema 11, de rubro: «DESIGUALDAD EN LOS RECURSOS A PLANTELES EDUCATIVOS», en la sentencia se decretó la invalidez de la porción impugnada del artículo 19 de la ley educativa estatal. Para ello, se descartó la implementación de una interpretación conforme, al tratarse de una norma discriminatoria. En otro aspecto, se hizo un análisis del tipo de escrutinio que se necesita en un caso de normas que afecten el principio de igualdad, siendo este un escrutinio intenso. Y finalmente, se concluyó que la medida examinada no satisfacía el estándar de idoneidad, pues no se advertía una relación instrumental con el fin perseguido, que es garantizar los recursos materiales y económicos a las escuelas, necesarios para cumplir con el deber de impartir educación, puesto que para ello no tomaba en consideración las diferentes circunstancias en que podrían encontrarse los institutos educativos. En este tema, únicamente me aparto de los párrafos 535 a 540, pues estimo que la razón para no aplicar una interpretación conforme, en el caso, no es por la prohibición impugnada, sino porque el sentido de la norma no permite la interpretación que se propone; aunado a que no concibo al test de igualdad como parte del test de proporcionalidad.
34. Finalmente, me aparto de la postergación de los efectos, respecto de los artículos declarados inválidos en materia de educación indígena y la educación inclusiva de las personas con discapacidad ante la falta de las consultas respectivas, como lo he sostenido en precedentes.
35. Son estas las razones por las cuales, respetuosamente, emito este voto particular y concurrente.

MINISTRO
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
(Firmado)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
(Firmado)

COPIA SIN VALOR LEGAL

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, en la que se analizaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Presento este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido con la sentencia y la mayoría de las consideraciones que la sustentan, en la discusión del asunto hice valer consideraciones que, a mi parecer, contribuyen a robustecer el sentido de la sentencia, y que aunque fueron aceptadas en la sesión, no se vieron reflejadas en el engrose.

I. El argumento de la mayoría.**a. Falta de consulta.**

Las Ministras y los Ministros integrantes de este Tribunal declararon la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, pues durante el procedimiento legislativo se omitió consultar a los pueblos indígenas y a las personas con discapacidad, lo que era exigible pues la ley impacta significativamente en los derechos de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad.

Esto, pues dichas disposiciones regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Michoacán e incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva, como reglas específicas que pretenden garantizar el derecho a la educación, de las personas y pueblos indígenas, atendiendo a sus bienes y prácticas culturales, como el lenguaje, su historia, sus conocimientos y tradiciones; y reglas que pretenden garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, mediante la educación especial, la eliminación de obstáculos al aprendizaje o el deber de hacer ajustes razonables.

A pesar de los esfuerzos que expone puntualmente la sentencia, lo cierto es que no hay constancia de que las decisiones adoptadas sobre los pueblos indígenas o las personas con discapacidad cumplieran las exigencias constitucionales y convencionales sobre la consulta previa.

Así, retomando algunos precedentes, este Tribunal Pleno estimó que con la emisión del Decreto impugnado se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. La educación que imparten los particulares.

En otra línea, el Tribunal Pleno estudió en el tema 7, las facultades administrativas de las autoridades educativas, a fin de determinar –como pretendía la accionante– si las disposiciones legales que prevén criterios para el otorgamiento de becas, la calificación del aumento injustificado en los costos de la educación, el sistema de visitas, los procedimientos y las sanciones a los particulares que imparten educación; transgredían o no los principios de legalidad, exacta aplicación de la ley, certeza y seguridad jurídica, imposibilidad de imponer sanciones fijas, proporcionalidad y razonabilidad jurídicas.

Para ello, la sentencia divide dicho estudio en cinco subapartados: 7.1 La educación que imparten los particulares; 7.2 Discrecionalidad de la autoridad para el otorgamiento de becas y calificación del aumento en los costos en la educación; 7.3. Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen acciones de vigilancia; 7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitantes; y, 7.5. Sanciones administrativas.

En el tema 7.1 **La educación que imparten los particulares**, la sentencia estima necesario precisar primero el estatus jurídico de los particulares que imparten educación en términos de la ley de educación de dicha entidad federativa, para poder responder entonces a los argumentos formulados por la accionante en los que controvierte las facultades administrativas de la autoridad educativa del Estado de Michoacán.

Así, se precisa que los particulares pueden impartir el servicio público de educación en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso, *en los términos que lo determinen las disposiciones legales correspondientes* y cómo éstas establecen una serie de obligaciones a cargo de los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento, como mencionar en su documentación una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del

acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió, o bien, precisar que no se cuenta con reconocimiento.

Establecido el marco conceptual de base, en el **Tema 7.2 Discrecionalidad de la autoridad educativa para el otorgamiento de becas y calificar el aumento de cuotas**, las Ministras y los Ministros reconocieron la validez de los artículos 204, 205 y 207 de la ley de educación local que establecen que la autoridad educativa puede revisar los costos y el otorgamiento de becas en los servicios de educación particular, pues no suponen que sea la autoridad educativa quien deba calificar si el aumento de costos está o no justificado. En el tema **7.3**, se determinó la constitucionalidad del **Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen facultades de vigilancia**, reconociendo la validez de los artículos que lo contienen, 209 a 219 de la citada ley.

En el tema **7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitantes**, se consignó la validez del último párrafo del artículo 214 de la ley de educación, pues el hecho de que el acta de visita tenga plena validez y constituya prueba plena no significa que tenga eficacia privilegiada absoluta.

Finalmente, en el tema **7.5** se reconoce la validez del sistema de **Sanciones administrativas** contenido en el artículo 227 de la ley impugnada.

II. Razones del disenso.

a. Falta de consulta.

Por un lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad sobre medidas legislativas que les afectan directamente; formulo este voto concurrente pues considero necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como lo he venido haciendo en diversos precedentes.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano. Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que justifican y representan la necesidad de dichos criterios.

En efecto, como he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,¹ 193/2020,² 78/2018,³ 179/2020,⁴ 214/2020,⁵ 131/2020 y su acumulada 186/2020,⁶ 299/2020,⁷ 18/2021,⁸ 178/2020,⁹ 239/2020,¹⁰ 291/2020¹¹ y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,¹² el alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados del caso de «Pueblo de Saramaka vs Surinam» de veintiocho de noviembre de dos mil siete, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal¹³.

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que

¹ Aprobada en sesión de Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

² Aprobada en sesión de Pleno el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

³ Aprobada en sesión de Pleno el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

⁴ Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁵ Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁶ Aprobada en sesión de Pleno el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

⁷ Aprobada en sesión de Pleno el diez de agosto de dos mil veintiuno.

⁸ Aprobada en sesión de Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.

⁹ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹⁰ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹¹ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión de Pleno el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

¹³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: «**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**».

rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.¹⁴

A continuación, me permito desarrollar cuales son estos criterios.

(i) **En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afroperuanos.**

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.¹⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.¹⁶

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, *se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas*, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.¹⁷

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como *un derecho instrumental o de participación*, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) **Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroperuanos.**

El derecho a la consulta previa *merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar*; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina *dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar*.

Así, el Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que: *«Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)»*.¹⁸

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.¹⁹

¹⁴ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

¹⁵ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

¹⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

¹⁷ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.

¹⁸ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.

¹⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

(iii) **Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.**

El Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.²⁰

Asimismo, artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que «*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*».

No obstante, *existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo*. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,²¹ y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²²

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.²³

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada²⁴ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice «lo antes posible».²⁵ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases

²⁰ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 37.

²¹ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo
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.

²² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

²³ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 133: «Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.»

²⁴ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

²⁵ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.

del proceso de producción normativa.²⁶

2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.²⁷
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.²⁸
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.²⁹
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.³⁰

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: «**COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES**».³¹

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2º de nuestra Constitución General**,³² en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe**

²⁶Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

²⁷ Cfr., OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

²⁸ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), Documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

²⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT: *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

³⁰ *Op. Cit.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, párrs. 79, 95 y 105.

³¹ Tesis con número de identificación la. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de texto: «La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.»

³² OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: «[...] Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas».

y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas³³.

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

Por otra parte, el fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal **determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad**.³⁴ Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,³⁶ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,³⁷ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³⁸ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,³⁹ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁴⁰ 1/2017,⁴¹ 41/2018 y su acumulada 42/2018,⁴² 212/2020,⁴³ 18/2021⁴⁴, 240/2020,⁴⁵ 38/2021⁴⁶ y 168/2021,⁴⁷ considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer**.

³³ ONU: *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de Diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol N° 309-00, 4 de Agosto 2000, considerando séptimo.

³⁴ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

³⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

³⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

³⁸ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³⁹ Aprobada en sesión del Pleno el once de agosto de dos mil dieciséis.

⁴⁰ Aprobada en sesión del Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁴¹ Aprobada en sesión del Pleno el primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁴² Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de abril de dos mil veinte.

⁴³ Aprobada en sesión del Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

⁴⁴ Aprobada en sesión del Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.

⁴⁵ Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

⁴⁶ Aprobada en sesión del Pleno siete de junio de dos mil veintidós.

⁴⁷ Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que «*las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación*». Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

Artículo 3 Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6 Mujeres con discapacidad

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. La educación que imparten los particulares.

Como expuse con anterioridad, en el tema 7 la sentencia expone las facultades administrativas de las autoridades educativas, y atiende los conceptos de invalidez en cinco subapartados. Presento este voto concurrente pues si bien comparto las consideraciones y el sentido de los apartados 7.2, 7.3, 7.4 y 7.5; en la discusión pública del tema **7.1 La educación que imparten los particulares**, propuse ajustar el proyecto al nuevo marco jurídico de educación impartida por los particulares que fue modificado con la expedición de la Ley General de Educación Superior⁴⁸, cuestión que fue aceptada.

No obstante, el engrose no logró reflejar los cambios acordados, razón por la cual, expongo mi postura a continuación:

• Obligación de contar con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.

El párrafo que fue sometido a consideración del Tribunal Pleno establecía que **era potestativo** para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE):

«344. [...] es potestativo para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios. Uno y otro difieren en su nivel de esencialidad. La autorización es una precondition, un requisito sin el cual no es posible impartir educación inicial, preescolar, primaria, secundaria o normal. El reconocimiento oficial de validez implica una aceptación de que los estudios de educación media superior y superior cumplen con ciertas cualidades fijadas por las autoridades, pero aun a falta de éste puede prestarse el servicio, sólo que no tendrá validez en toda la República.»

En la sesión pública, expresé que era inexacta dicha afirmación para los particulares que ofrecen estudios de educación superior.

Es cierto que anteriormente existía tal posibilidad, sin embargo, el panorama normativo cambió con la expedición de la Ley General de Educación Superior, el veinte de abril de dos mil veintiuno⁴⁹, a partir de la cual las instituciones particulares que quieran ofrecer o impartir

⁴⁸La Ley General de Educación Superior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes veinte de abril del dos mil veintiuno.

⁴⁹ La Ley General de Educación Superior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes veinte de abril del dos mil veintiuno.

estudios de nivel superior, con la denominación de técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, únicamente pueden hacerlo con el reconocimiento de validez oficial de estudios que emita la autoridad educativa correspondiente o la institución facultada para ello y, actualmente, dicha ley sanciona administrativamente que se impartan u ofrezcan este tipo de estudios sin contar con el RVOE u ostentarlo sin haberlo obtenido.

Sin embargo, el párrafo 341 de la sentencia⁵⁰, debió detallar como disposiciones aplicables el Título Décimo Primero «De la educación impartida por particulares» de la Ley General de Educación, así como el Título Séptimo «De los particulares que impartan educación superior» de la Ley General de Educación Superior⁵¹.

⁵⁰341. Los particulares pueden impartir educación, que es considerada por la ley como un servicio público, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso, en los términos que lo determinen las disposiciones legales correspondientes.

⁵¹ **Ley General de Educación Superior**

[...]

Artículo 6. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

[...]

XI. Instituciones particulares de educación superior, aquellas a cargo de personas que imparten el servicio de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgado en términos de esta Ley;

[...]

XIII. Reconocimiento de validez oficial de estudios, a la resolución emitida en términos de esta Ley por las autoridades educativas federal, de las entidades federativas, o bien de las instituciones públicas de educación superior facultadas para ello, en virtud de la cual se incorporan los estudios de educación superior impartidos por un particular al Sistema Educativo Nacional;

[...]

Artículo 20. La educación superior forma parte del Sistema Educativo Nacional para el cumplimiento de los principios, fines y criterios previstos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Sistema Nacional de Educación Superior es el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior.

[...]

Artículo 22. En el Sistema Nacional de Educación Superior participarán con sentido de responsabilidad social los actores, instituciones y procesos que lo componen y estará integrado por:

[...]

VIII. Las instituciones particulares de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios;

[...]

Título Séptimo

De los particulares que impartan educación superior

Capítulo I

De los aspectos generales para impartir el servicio educativo

Artículo 68. El Estado reconoce la contribución que realizan las instituciones particulares de educación superior que cuentan con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios para el logro de los principios, fines y criterios de la educación establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, gozarán de todas las garantías para impartir este tipo de educación, asimismo estarán obligados a cumplir las disposiciones legales aplicables.

Artículo 69. Los particulares podrán impartir educación del tipo superior considerada como servicio público en términos de esta Ley, en todos sus niveles y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos dispuestos por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, la Ley General de Educación en lo que corresponda y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Por lo que concierne a la educación normal y demás para la formación docente de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado, la cual surtirá efectos a partir de su otorgamiento por parte de la autoridad educativa correspondiente o la institución facultada para ello y se otorgará conforme a las disposiciones de la Ley General de Educación y los lineamientos que expida la Secretaría para tal efecto.

Tratándose de estudios distintos a los del párrafo anterior, se estará a lo dispuesto en el Capítulo II del presente Título y, en lo que corresponda, a la Ley General de Educación.

Los particulares que impartan estudios de tipo superior que obtengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en términos de esta Ley, deberán registrarse ante la autoridad en materia de profesiones, de conformidad con la normatividad aplicable.

Las autorizaciones o los reconocimientos de validez oficial de estudios se refrendarán con la periodicidad que se determine en esta Ley. Las autoridades educativas o las instituciones públicas de educación superior facultadas para ello, en los casos de su competencia, podrán autorizar plazos de refrendo mayores a los previstos en la presente Ley conforme a los lineamientos que para tal efecto expida. En el supuesto de no cumplirse los requisitos establecidos para el refrendo, establecerán los procedimientos necesarios para salvaguardar los estudios de las personas inscritas en el plan y programa respectivo.

[...]

Artículo 75. Además de aquellas establecidas en la Ley General de Educación, son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I. Ofrecer o impartir estudios denominados como técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, en los casos que corresponda en los términos de esta Ley, sin contar con el reconocimiento de validez oficial de estudios u ostentarlo sin haberlo obtenido;

Lo anterior, pues conforme al actual marco normativo en el que para impartir educación de nivel superior es necesario contar con RVOE, previendo incluso sanciones administrativas por impartir u ofrecer estudios sin contar con dicho reconocimiento, o haberlo ostentado sin previamente obtenerlo.

Así, desde mi perspectiva, deben quedar claras las siguientes premisas:

- Los particulares pueden impartir educación, que es considerada por la ley como un servicio público, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso.
- Para impartir educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, los particulares deberán obtener previamente, en cada caso, una autorización expresa de la Secretaría del Estado.
- Tratándose de estudios distintos a los indicados, en la educación media superior es potestativo para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios, pudiendo ofrecer e impartir servicios educativos de nivel medio superior siempre y cuando anuncien en su documentación y publicidad que no se cuenta con éste.
- Sin embargo, en educación superior necesariamente deberán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Esto, pues con la publicación de la Ley General de Educación Superior, el veinte de abril de dos mil veintiuno, las instituciones particulares que quieran ofrecer o impartir cursos de nivel superior con la denominación de técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, únicamente lo pueden hacer con el reconocimiento de validez oficial de estudios que emite la autoridad educativa correspondiente o la institución facultada para ello.

Por ello, formulo este voto concurrente a fin de describir el marco normativo vigente, pues considero necesario que en la sentencia se hubiera precisado que el RVOE es un requisito indispensable para impartir u ofrecer educación de nivel superior.

Por lo antes expuesto, si bien comparto el sentido del fallo, lo hago por consideraciones adicionales.

MINISTRO PRESIDENTE
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
(Firmado)

COPIA SIN VALOR LEGAL



"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

COPIA SIN VALOR LEGAL