

Curso virtual de DDHH – Caso 4

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Derecho a la educación)

Aspectos procesales* y solución de fondo

México - Realizado por: Juan Carlos Arjona Estévez

Aspectos procesales

1. Tipo de acción

En este caso se trata de una acción de amparo indirecto, según lo señala el art. 107 numeral II de la Ley de Amparo, la cual procede “contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo [...]”.

2. La competencia del Tribunal o Corte para conocer el caso

Le corresponde conocer del caso al juzgado de distrito de ciudad capital, según lo establecido en los artículos 35 y 37 de la Ley de Amparo.

3. El reclamante

La señora Y como madre y representante del menor Z, pues este último es el titular de un derecho individual que se ve afectado de manera directa por el acto reclamado, según lo señala el artículo 197 de la Constitución Política.

4. El objeto del amparo o tutela constitucional

La Ley de Amparo dispone en su artículo 77 numeral II que, en el evento en que el acto que se reclama sea de carácter negativo, los efectos de la acción de amparo indirecto serán “[...] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija”.

* Sara María Ortiz Lozano, estudiante de Derecho de la Universidad de los Andes (Colombia), apoyó al autor en una primera búsqueda sobre los aspectos procesales para resolver este caso con fundamento en la legislación mexicana.

Así las cosas, en el presente caso se pretende obligar a la Secretaría de Educación a garantizar el derecho a la educación (artículo 3 de la Constitución Política) del menor Z, adaptando las medidas a las que haya lugar.

5. La legitimación del demandante

En virtud del artículo 107 de la Constitución Política, es el menor Z como titular del derecho subjetivo reconocido por la constitución y que se afecta de manera personal y directa por la decisión de la Secretaria de Educación. Asimismo, por mandato del artículo 6 de la Ley de Amparo, en este caso el quejoso actúa por medio de su representante legal, la señora Y quien es su madre.

6. El agotamiento de la vía jurídica ordinaria

De acuerdo con el numeral II del artículo 107 de la Ley de Amparo, no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios frente a recurso de amparo indirecto. En el presente caso, la señora Y acudió a la Secretaría de Educación solicitando que se implementaran medidas que facilitaran el acceso a la educación de su menor hijo, ante lo cual recibió la negativa de la entidad quien afirmó que las solicitudes de la señora Y corresponden a medidas que no hacen parte del derecho a la educación. Ante la respuesta negativa de la Secretaría de Educación la señora Y decide interponer una acción de amparo indirecto para que le sea protegido el derecho a la educación a Z, sin necesidad de agotar ningún recurso ordinario.

7. La forma y el plazo para la admisibilidad de la acción

De acuerdo con los arts. 17, 18 y 108 de la ley de amparo, la solicitud debe hacerse por escrito o por medios electrónicos, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación a la señora Y de la decisión de la Secretaria de Educación. Dentro del plazo de 24 horas contado desde la presentación de la demanda el órgano jurisdiccional deberá resolver si la admite, desecha o previene al reclamante para que la aclare. Art, 112 de la ley de amparo.

Solución de fondo

I. Problema jurídico

La señora Y enfrenta obstáculos estructurales para dar acompañamiento a su hijo X en su proceso educativo en virtud de que sus horarios laborales no coinciden con los horarios escolares, lo que dificulta su traslado al colegio, verificar su alimentación de manera adecuada y participar de forma más activa en el refuerzo de los conocimientos y habilidades adquiridas en el colegio.

Las barreras estructurales que enfrenta Y para hacer compatible su vida laboral con la personal han afectado el desarrollo educativo del niño Z, quien está rezagado respecto del nivel académico de sus compañeros, y manifiesta tener dificultades para entender lo que explican en clase. La señora Y solicitó a la Secretaría de Educación que sean implementadas medidas que faciliten el proceso educativo de su hijo Z, en concreto ha solicitado que la jornada escolar coincida con los horarios usuales de trabajo suyos; que, al igual que para los colegios privados, exista servicio de transporte entre la casa y el colegio, incluso si este no es totalmente gratuito; que se presten asesorías adicionales a los niños que tienen dificultades y que éstas tengan lugar en la sede del Colegio; y que, una vez implementada la jornada educativa extendida, se les brinde almuerzo en la sede del colegio.

El acto recurrido es la decisión de la autoridad administrativa que no garantiza el derecho a la educación accesible, aceptable y con calidad de Z, porque para la Secretaría de Educación dichas medidas no forman parte del derecho a la educación.

II. Marco jurídico de protección

Derecho a la educación accesible, aceptable y con calidad

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la educación, y en particular determina que la educación primaria y media superior serán obligatorias y de carácter gratuita. Asimismo, señala que el Estado garantizará la organización escolar y la infraestructura educativa.

Interpretación de las normas constitucionales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ampliación del contenido de los derechos humanos a través de ésta.

El artículo 94 de la Constitución Mexicana, y los artículos 215, 216, y 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos establecen el carácter obligatorio de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, sea que se establezca por “reiteración de criterios, por contradicción de tesis [o] por sustitución”.

Para el caso de análisis, son aplicables los criterios del Poder Judicial de la Federación, [1a. CLXVIII/2015](#) (*Derecho a la educación. Es una estructura jurídica compleja que se conforma con las diversas obligaciones impuestas tanto en la constitución, como en los diversos instrumentos internacionales*), [1a./I. 79/2017](#) (*Derecho a la educación. Su configuración mínima es la prevista en el artículo 3o. Constitucional*), y [1a./I. 81/2017](#) (*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*)

Bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos y la ampliación del contenido de los derechos humanos a través de ésta.

En los Estados Unidos Mexicanos se establece la figura de [bloque de constitucionalidad](#) en el artículo 1 constitucional con el propósito de dar jerarquía constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, dar un mandato para que las autoridades interpreten los derechos humanos de la Constitución y los de los tratados internacionales, y sirve como cláusula de apertura para integrar nuevos derechos humanos a ser protegidos a nivel constitucional.

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.

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.

En 2014, la Suprema Corte de Justicia de México emitió la [tesis jurisprudencial P./I. 20/2014](#) en la que indica que las “normas de derechos humanos, independientemente de su fuente [constitucional o internacional], no se relacionan en términos jerárquicos”, y como consecuencia existe una “ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que sirve como parámetro de control de regularidad constitucional. Es importante resaltar que también se precisó que en caso de exista una “restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos [en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades deberán] estar a lo que indica la norma constitucional”.

Adicionalmente, en ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó en su [tesis jurisprudencial P./J. 21/2014](#) que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emanada de su función contenciosa es vinculante para las autoridades judiciales del Estado mexicano, sin embargo su aplicabilidad a los casos concretos está supeditada, a que “el precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento [por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos]”, y se debe buscar la armonización de la jurisprudencia interamericana con la nacional, y sólo excepcionalmente decantar por unos y otros criterios si son más favorecedores a la protección de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, en el 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la [tesis aislada P. XVI/2015](#) que, para que las decisiones de la Corte IDH sean vinculantes, debe existir correspondencia “entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar. En el entendido de que, si alguno de los deberes del fallo implica desconocer una restricción constitucional, ésta deberá prevalecer, en términos de la jurisprudencia”.

Por lo que respecta al carácter vinculante de los criterios emanados de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existe una tesis aislada de un Tribunal Colegiado de Circuito ((I Región) 8o.1 CS) que señaló que éstas tienen un carácter orientador.

En ese mismo sentido, otro Tribunal Colegiado de Circuito (XXVII.3o.6 CS) estableció en un criterio aislado el carácter orientador de los "principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados", es decir el *soft law*.

El derecho a la educación en la constitución ampliada

El derecho a la educación se encuentra reconocido en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, el artículo 28.1.e. de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General No. 11 y No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrollan el contenido de este derecho.

II. 1 Derecho a la educación

Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad del Derecho a la Educación.

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la educación, y en particular determina que la educación primaria y media superior serán obligatorias y de carácter gratuita. Asimismo, señala que el Estado garantizará la organización escolar y la infraestructura educativa. Este mismo derecho se reconoce en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, el artículo 28.1.e. de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho a la educación, en el que se precisa que el Estado debe de “adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.”

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la tesis jurisprudencial [1a. CLXVIII/2015 \(10a.\)](#) que el derecho a la educación es un derecho social y colectivo, y que su efectividad se desprende de que, entre otras cosas se cumpla con la característica de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y que leído en conjunto con la tesis jurisprudencial de la Primera Sala [1a./J. 79/2017 \(10a.\)](#), se debe entender que el derecho a la educación será extendido gradualmente por el principio de progresividad. Finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en su [tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2017 \(10a.\)](#) que cualquier presunta afectación al derecho a la educación exige una justificación y un escrutinio especialmente intensos.

En ese mismo sentido, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que el Estado, para garantizar este derecho debe hacer que la educación sea flexible (adaptable). Además, la Observación General No. 11 del mismo órgano señala el requisito inequívoco de la gratuidad, y que debe incluir a otros gastos indirectos.

Siguiendo esos criterios, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación primaria de todas las personas en su territorio y debe cumplir con al menos cuatro características o elementos institucionales, entre ellas, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

En este caso la accesibilidad cobra vital importancia porque uno de los asuntos en discusión es si las autoridades educativas deben de proporcionar servicios de transporte educativo. En la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ejemplifica la accesibilidad material que debe garantizar el Estado, a través de señalar que se puede hacer por

medio de una escuela vecinal o de programas de educación a distancia. Es así, que, en este caso, si está obligado a revisar diferentes opciones para hacer accesible materialmente la educación, entre ellas brindar servicios de transporte público, y no existen elementos adicionales en la respuesta de la Secretaría de Educación que le imposibiliten a generar esa política pública.

En la misma Observación General 13 del citado Comité, menciona que la forma en que se garantice el derecho a la educación debe ser aceptable, entendiendo entre otras cosas que los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, en este caso, las autoridades administrativas deberían de indicar porqué el brindar alimentos a las y los estudiantes y ampliar las horas en el Colegio es una política inadecuada a la luz de su deber de brindar el derecho a la educación primaria al niño Z, ya que en este caso se limitó sólo a indicar que no era de su competencia.

También se desprende de la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la obligación del Estado mexicano de elaborar políticas públicas flexibles que le permitan adaptarse (adaptabilidad) a sociedades y comunidades en transformación. Considerando este elemento institucional, la Secretaría de Educación debe considerar que las dinámicas laborales han cambiado, que la eliminación de los roles de género que promueven la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros aspectos en materia laboral, y las nuevas formas de familia, entre ellas las homoparentales han aumentado, por lo que debe de desarrollar políticas públicas que se adecuen a estas nuevas circunstancias sociales, a efecto de garantizar el derecho a la educación al niño Z.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 2, que las obligaciones en materia de derechos humanos, en este caso, con relación al derecho a la educación, lo deberán de hacer “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados” su cumplimiento. En ese mismo sentido, el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos reitera que la obligación estatal en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales se hará hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo.

Al analizar el contenido del Derecho a la Educación, y la obligación estatal de hacer el derecho accesible, aceptable y adaptable a las necesidades de Y y Z, así como la negativa de la Secretaría de Educación que se basó exclusivamente en que lo reclamado es accesorio al derecho a la educación, esta autoridad jurisdiccional debe indicar si las medidas exigidas forman parte del derecho a la educación.

III. Ponderación

Aquí no es necesaria ponderación alguna o aplicación del principio de proporcionalidad, ya que no existe colisión de derechos o duda sobre su aplicación, sino una evidente inobservancia del Estado respecto a su obligación de garantizar el acceso a la educación pública sin discriminación, apoyando a los grupos vulnerables y observando el interés superior del niño.

IV. Decisión

La decisión sobre la procedibilidad de la demanda de amparo indirecto es la siguiente:

Con fundamento en los artículos 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción II de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que lo que se está contraviniendo es un acto proveniente de autoridades distintas de los tribunales judiciales.

La decisión de que la accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación no es parte del contenido de este derecho.

Con base en los artículos 3 constitucional, 13 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 28.1.e. de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Observaciones Generales No. 11 y No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los criterios del Poder Judicial recogidos en las tesis [1a. CLXVIII/2015](#), [1a./J. 79/2017](#), y [1a./J. 81/2017](#), así como las Observaciones Generales No. 11 y No. 13, se decide:

Que la implementación del derecho humano a la educación, a fin de ser de carácter universal debe ser accesible, aceptable y adaptable, y que la autoridad no argumentó la falta de recursos disponibles para garantizar este derecho.

Por lo anterior, se resuelve que la justicia constitucional ampara y protege al quejoso y la quejosa, y ordena al a Secretaría de Educación Pública a que elabore un plan gradual de implementación de las medidas solicitadas, para que con base en las tesis [2a./J. 51/2019](#) (*Interés legítimo e interés jurídico. Sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y [2a. LXXXIV/2018](#) (*Sentencias de amparo. El principio de relatividad admite modulaciones*

cuando se acude al juicio con un interés legítimo de naturaleza colectiva), se amplió la protección a todas los niños y niñas de ese mismo colegio.