

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 23

Justicia intercultural

Derecho a la igualdad y no discriminación

Sistematización de criterios hasta mayo de 2024

Derechos Humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

FO Justicia intercultural : derecho a la igualdad y no discriminación / Diana Beatriz González Carvallo [y otros tres] ;
PO esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Q600.113 -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024.
H852h 1 recurso en línea (xv, 93 páginas : ilustraciones, tablas ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia. Derechos
V.23 humanos ; 23)

"Sistematización de criterios hasta mayo de 2024"

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)

ISBN 978-607-552-502-0

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Acceso a la justicia
– Derecho a la igualdad – Derecho a la no discriminación 3. Medios de comunicación 4. Lengua indígena
5. Educación 6. Usos y costumbres I. González Carvallo, Diana Beatriz, autora II. México. Suprema Corte de
Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales III. ser.
LC KGF3010

Primera edición: noviembre de 2024

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Mtra. Alejandra Martínez Verástegui
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 23

Justicia intercultural

Derecho a la igualdad y no discriminación

Sistematización de criterios hasta mayo de 2024

Diana Beatriz González Carvallo

Daniela Mayumy Vara Espíndola

Raúl Gustavo Medina Amaya

Ana Paula Alanís Pla



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

El constitucionalismo mexicano no podría comprenderse sin la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de sus decisiones ha garantizado la vigencia de las normas y los principios contenidos en nuestra Constitución. En particular, las disposiciones sobre derechos humanos han sido dotadas de contenido normativo en los precedentes del Máximo Tribunal, el cual ha interpretado los mandatos constitucionales a la luz de los más altos estándares internacionales en la materia y ha desarrollado figuras jurídicas innovadoras que contribuyen a hacer realidad los mandatos de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos para todas las personas.

La posición de la Suprema Corte como garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana comenzó a manifestarse de manera particular en los albores de la reforma constitucional de 2011 y se consolidó con la entrada en vigor del sistema de jurisprudencia por precedentes, en marzo de 2021. Con el nuevo paradigma, marcado con el inicio de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, se elimina el requisito de la reiteración de criterios para la creación de jurisprudencia en la Suprema Corte con el fin de que sus decisiones tengan efectos inmediatos. En la actualidad, las autoridades judiciales están vinculadas por las razones que sustenten los fallos del Máximo Tribunal cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro votos en Salas.

Ahora bien, para que los precedentes de la Suprema Corte sean efectivamente aplicados y tengan un mayor impacto en el sistema de justicia se requiere, en principio, que sean conocidos por las autoridades judiciales, la comunidad jurídica y, sobre todo, por las personas justiciables. En este sentido, la comunicación de los precedentes es un presupuesto para su aplicación y ha sido una preocupación permanente de la Suprema Corte. La creación de la versión digital del Semanario Judicial de la Federación, el desarrollo de buscadores especializados y la capacitación para su uso y consulta son ejemplos de los esfuerzos institucionales que se han realizado para acercar las decisiones de la Suprema Corte a una audiencia cada vez más amplia. Sin embargo, estas acciones deben estar acompañadas por otras estrategias de divulgación enfocadas en construir una cultura del precedente en nuestro país, así como por el desarrollo de herramientas para el análisis de las sentencias constitucionales.

El primer obstáculo para la difusión de los precedentes de la Suprema Corte es que las personas cuenten con las herramientas analíticas para reconocer los hechos y determinar cuáles son los argumentos de la sentencia que resultan vinculantes (*ratio decidendi*), discerniendo de otras partes del fallo que pueden ser interesantes, pero no constituyen el criterio con el que se resolvió la controversia. Aunque las tesis han sido una herramienta importante para la clasificación e identificación de los criterios jurisprudenciales, se han detectado problemas en su conformación al punto de que, en algunos casos, existe una desconexión entre la *ratio decidendi* de la sentencia y lo sostenido en la tesis.

Otra de las dificultades que enfrentan las personas al acercarse a los precedentes en materia de derechos humanos es el amplio y creciente número de sentencias. El número de asuntos que resuelve anualmente la Suprema Corte mexicana es muy alto en comparación con otros tribunales constitucionales. Además, si sumamos las decisiones de las instancias autorizadas para emitir precedentes obligatorios y orientadores, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos Regionales, resulta realmente complicado para cualquier persona mantenerse al tanto de los criterios sobre derechos humanos y su desarrollo jurisprudencial.

El acceso a los criterios de la Suprema Corte es aún más intrincado para las personas que no son especialistas en derecho, ya que el sistema de precedentes en nuestro país es muy complejo y formalista. En efecto, las reglas y los mecanismos para su creación y modificación son tan diversos que pueden resultar incomprensibles para quienes acuden ante las instancias judiciales o simplemente están interesados en conocer los alcances de sus derechos. A esto se suma el uso de un lenguaje sumamente técnico en las resoluciones judiciales que dificulta su comprensión y la identificación de las razones que soportan la decisión.

Con el propósito de generar un medio de divulgación de los criterios de la Suprema Corte que sea efectivo, sencillo y accesible para todas las personas, desde 2020 la Suprema Corte, por medio del Centro de Estudios Constitucionales, ha impulsado la publicación de los Cuadernos de Jurisprudencia. En éstos se utiliza la línea jurisprudencial como herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte. La ventaja de esta metodología es que en lugar de limitarnos a un análisis aislado y desestructurado de las sentencias, nos permite realizar un estudio sistemático de las resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de determinar la subregla jurisprudencial que subyace en cada una de las líneas desarrolladas por este Alto Tribunal.¹

En cuanto a su estructura, los cuadernos comienzan con la "Nota metodológica", en la que se exponen las pautas para la búsqueda, selección y análisis de las sentencias que integran la línea jurisprudencial. La presentación de las sentencias incluye una síntesis de los hechos relevantes del caso, seguido por preguntas que reflejan el problema jurídico planteado, el criterio jurídico establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte y los argumentos que lo justifican. También se identifican las resoluciones asociadas con la sentencia que se estudia y las tesis aisladas o de jurisprudencia que emanaron de ella.

¹ López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2.a. ed., Editorial Legis-Universidad de los Andes, Bogotá, 2021, págs. 139-147.

Desde la Suprema Corte esperamos que estos cuadernos contribuyan al conocimiento amplio de los precedentes de este tribunal, especialmente de los criterios relevantes para el desarrollo de los derechos humanos. De esta forma, queremos propiciar que la labor del Máximo Tribunal se acerque a todas las personas y les proporcione herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

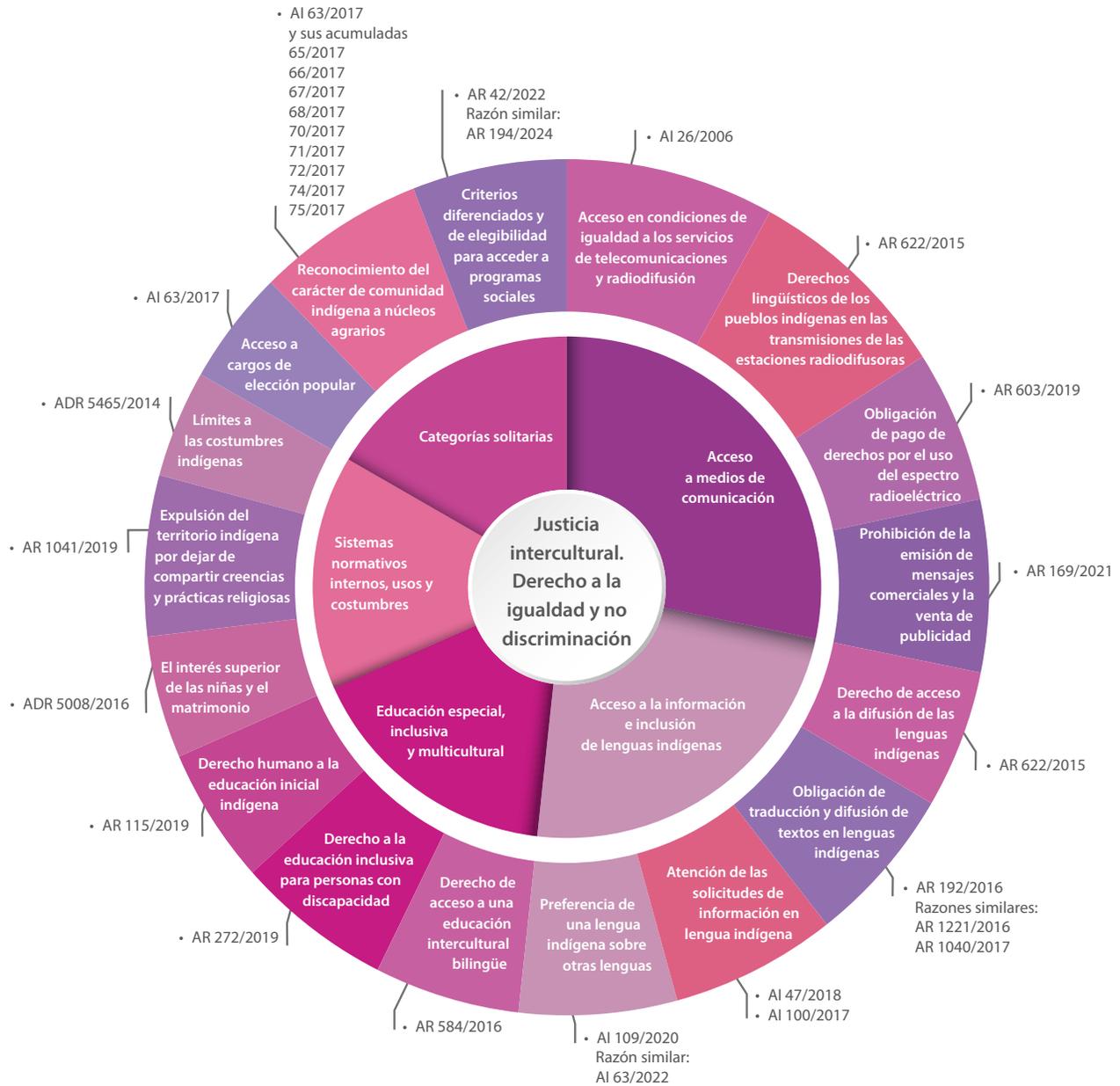
Contenido

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	3
1. Acceso a medios de comunicación	5
1.1 Acceso en condiciones de igualdad a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión	7
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, 7 de junio de 2007	7
1.2 Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en las transmisiones de las estaciones radiodifusoras	9
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 622/2015, 20 de enero de 2016	9
1.3 Obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico	14
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 603/2019, 13 de enero de 2021	14
1.4 Prohibición de la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad	18
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 169/2021, 19 de octubre de 2022	18

2. Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	23
2.1 Derecho al acceso a la difusión de las lenguas indígenas	25
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 622/2015, 20 de enero de 2016	25
2.2 Obligación de traducción y difusión de textos en lenguas indígenas	29
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 192/2016, 8 de junio de 2016	29
2.3 Atención de las solicitudes de información en lengua indígena	32
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, 11 de junio de 2019	32
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 100/2017, 11 de junio de 2019	35
2.4 Preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas	37
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 109/2020, 18 de enero de 2022	37
3. Educación especial, inclusiva y multicultural	41
3.1 Derecho de acceso a una educación intercultural bilingüe	43
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 584/2016, 15 de noviembre de 2017	43
3.2 Derecho a la educación inclusiva para personas con discapacidad	48
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 272/2019, 23 de octubre de 2019	48
3.3 Derecho humano a la educación inicial indígena	53
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 115/2019, 21 de noviembre de 2019	53

4. Sistemas normativos internos, usos y costumbres	59
4.1 El interés superior de las niñas y el matrimonio	61
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5008/2016, 10 de mayo de 2017	61
4.2 Expulsión del territorio indígena por dejar de compartir creencias y prácticas religiosas	63
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1041/2019, 8 de julio de 2020	63
4.3 Límites a las costumbres indígenas	73
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5465/2014, 26 de abril de 2017	73
5. Categorías solitarias	77
5.1 Acceso a cargos de elección popular	79
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, 21 de septiembre de 2017	79
5.2 Reconocimiento del carácter de comunidad indígena a núcleos agrarios	81
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 607/2020, 7 de octubre de 2020	81
5.3 Criterios diferenciados y de elegibilidad para programas sociales	84
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 42/2022, 5 de octubre de 2022	84
Consideraciones finales	89
Anexos	91
Anexo 1. Glosario de sentencias	91
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)	93

Justicia intercultural. Derecho a la igualdad y no discriminación



Consideraciones generales

Uno de los principales desafíos para los Estados constitucionales de derecho como México es la incorporación sustantiva de la justicia intercultural en su sistema jurídico. En este cuaderno de jurisprudencia se presentan, a través de la metodología de líneas jurisprudenciales, las decisiones de la Suprema Corte sobre el principio de igualdad y no discriminación en asuntos de justicia intercultural.

Este cuaderno de jurisprudencia inaugura la línea temática sobre justicia intercultural. Algunas de las razones que nos llevaron a presentar este trabajo son, en primer lugar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una cantidad importante de fallos sobre el tema, de tal manera que es posible identificar escenarios constitucionales de litigio específicos e integrar las líneas jurisprudenciales en estos casos.

En segundo lugar, quisimos revisar cuál ha sido el impacto del principio de igualdad y no discriminación en la creación de derecho jurisprudencial en materia de justicia intercultural. En tercer lugar, queríamos explorar cuáles son las culturas que integran la categoría "inter" a la que se refiere el título. En relación con este último punto encontramos que, en una inmensa mayoría de casos, los fallos se refieren a comunidades indígenas. Hay un par de decisiones sobre pueblos y comunidades campesinas y ninguna en la que se alegue la vulneración de los derechos fundamentales de comunidades afromexicanas.

En la reconstrucción de estos fallos de la Suprema Corte identificamos cinco patrones fácticos centrales, algunos subdivididos en escenarios de litigios más específicos. Algo que quisiéramos resaltar antes de dar cuenta de estos patrones fácticos es que, como señalamos, las decisiones en esta materia se derivan, en su mayoría, de litigios de comunidades indígenas. Algunos asuntos se refieren a comunidades campesinas, pero se trata de acciones de inconstitucionalidad, no de juicios de amparo. Finalmente, respecto de otros grupos y comunidades protegidos por la Constitución, como los afromexicanos, no identificamos ninguna decisión. También es posible constatar que en muchos de estos litigios el demandante es un sujeto colectivo, una comunidad indígena, aunque también hay asuntos iniciados por individuos.

Algo que es evidente en la construcción de la línea constitucional y en la definición de las categorías fácticas es que, en muchos fallos, la Suprema Corte concede la protección constitucional. Pero no se trata solo del

tribunal constitucional de cierre el que ampara a los pueblos y comunidades actores, en una buena cantidad de asuntos los tribunales constitucionales de instancia, jueces de distrito y tribunales colegiados, han otorgado la protección.

Clasificamos las sentencias de la Corte en cinco patrones fácticos. El primer patrón está integrado por los fallos sobre acceso a los medios de comunicación, subdividido en los asuntos sobre acceso en condiciones de igualdad a los servicios de telecomunicación y radiodifusión, los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en las transmisiones de las estaciones de radiodifusión, la obligación de pagar derechos por el uso del espectro radioeléctrico y la prohibición de emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad.

El segundo escenario de litigio contiene las sentencias sobre acceso a la información y la inclusión de lenguas indígenas, dividido, a su vez, en los asuntos sobre el derecho al acceso a la difusión de las lenguas indígenas, la obligación de traducción de y difusión de textos en lenguas indígenas, la atención a las solicitudes de información en lengua indígena y la preferencia de la lengua indígena respecto de otras.

En tercer lugar, encontramos las decisiones sobre educación especial, inclusiva y multicultural. Primero, están los fallos sobre el derecho al acceso a una educación intercultural bilingüe; después, los asuntos sobre el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad; al final, los fallos sobre el derecho humano a la educación indígena.

En el cuarto patrón fáctico incluimos las sentencias sobre sistemas normativos internos, usos y costumbres. El escenario clasifica estos asuntos en tres temas: el interés superior de las niñas y el matrimonio; la expulsión del territorio indígena por dejar de compartir creencias y prácticas religiosas, y los límites de las costumbres indígenas.

En quinto lugar reunimos las decisiones sobre igualdad y no discriminación en materia de justicia intercultural que, por sus particularidades, no se ajustan a los cuatro primeros apartados. Este numeral reúne asuntos sobre acceso a cargos de elección popular, el reconocimiento del carácter de comunidad indígena a núcleos agrarios y los criterios diferenciados de elegibilidad para programas sociales.

Por último, creemos que para tener más claro el panorama tanto sobre justicia intercultural como sobre el principio de igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte este texto podría leerse junto con los cuadernos sobre el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales; el derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas; igualdad y no discriminación; Condiciones de salud, religión y estado civil; igualdad y no discriminación; género e igualdad y no discriminación en materia laboral, entre otros.

Nota metodológica

El presente trabajo forma parte de la serie Derechos Humanos de la Colección de Cuadernos de Jurisprudencia del Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Este número está dedicado a la justicia culturalmente adecuada y esencialmente se enfoca en los criterios que desarrollan el derecho a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia del tribunal constitucional desde junio de 2007 hasta mayo de 2024.

Para identificar los casos analizados en este cuaderno se utilizaron los buscadores internos de la Suprema Corte con ciertas palabras clave.¹ En este número se hizo un esfuerzo por incluir todos los asuntos que abordan el tema en el fondo, sin límites temporales; sin embargo, para reducir el universo de sentencias, se descartaron las resoluciones que no resolvían en el fondo un tema de constitucionalidad. Cabe destacar que no se hizo distinción alguna entre las sentencias de las que derivan criterios vinculantes —esto es, que cumplen con los requisitos formales establecidos en la ley para tener fuerza obligatoria— y aquellas de las que derivan criterios persuasivos.²

Con el propósito de facilitar la lectura, las sentencias se agruparon en rubros temáticos, los cuales no necesariamente corresponden con los que pueden encontrarse en los apartados contenidos en esas resoluciones o en otros trabajos análogos. Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, el análisis de las sentencias tiene la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios que resuelven estos problemas jurídicos; 4) se transcriben o se sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte y 5) se plasma la decisión con la que la Corte resolvió el asunto.

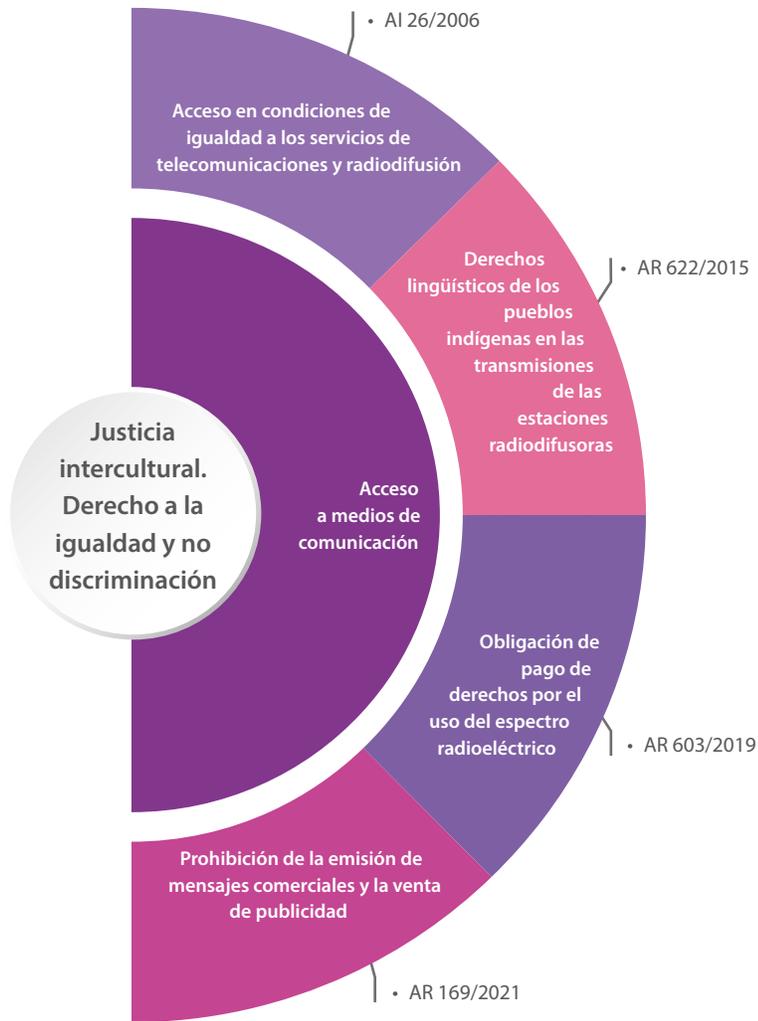
¹ Términos empleados en la búsqueda: persona indígena, personas indígenas, persona afromexicana, personas afromexicanas, pueblo indígena, pueblos indígenas, pueblo afromexicano, pueblos afromexicanos, comunidad indígena, comunidades indígenas, comunidad afromexicana, comunidades afromexicanas, intercultural, interculturalidad, pluricultural, pluriculturalidad.

² Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia prevista en la Ley de Amparo. Además, para la consulta de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean o desarrollan criterios de aquellas que aplican los precedentes emitidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario de las sentencias analizadas, así como las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación. En la versión electrónica, las sentencias tienen un hipervínculo que dirige a la sentencia pública que se encuentra disponible en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente en la página web del Centro de Estudios Constitucionales.

Los Cuadernos de Jurisprudencia son el resultado de un ejercicio de sistematización de las sentencias de la Suprema Corte que tiene el objetivo de difundir de manera clara, sencilla y exhaustiva los criterios contenidos en esas resoluciones. Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como los engroses públicos de las sentencias.

1. Acceso a medios de comunicación



1. Acceso a medios de comunicación

1.1 Acceso en condiciones de igualdad a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, 7 de junio de 2007³

Hechos del caso

Un grupo de senadores promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte contra la reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.⁴ Los senadores estimaron que esas reformas vulneran los derechos constitucionales de los pueblos y comunidades indígenas a adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Los senadores argumentaron que i) la actividad de las radiodifusoras y las televisiones debe ser protegida por normas que fortalezcan y difundan la cultura nacional, así como la libertad de expresión y el derecho a la información. Sin embargo, las normas impugnadas obstaculizan esta actividad porque la falta de regulación de la participación de los pueblos y comunidades indígenas en materia de radio y televisión genera una diferencia de trato injustificada; y ii) los artículos impugnados violan los derechos constitucionales de los pueblos y comunidades indígenas a adquirir, operar y administrar medios de comunicación. Esto porque hay un mandato constitucional expreso para que los legisladores expidan normas que promuevan la igualdad de oportunidades para los indígenas. Pero, en las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión no se regularon el servicio de radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades.

³ Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=82884>.

⁴ Las normas impugnadas fueron entre otros, los artículos 3, fracciones XV y XVI; 9-A; 9-B; 9-C; 9-D; 9-E; 13; 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 72-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión. Así como diversos artículos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Concluyeron que, a pesar de que el objeto de la ley era la regulación de la radiodifusión, ninguna de las normas reformadas reglamenta la prestación del servicio de radiodifusión por parte de los pueblos y comunidades indígenas. Tampoco los incluye en las categorías de estaciones de radio y televisión previstas en la ley, esto es, comerciales, oficiales, culturales, de experimentación o escuelas radiofónicas.

Problema jurídico planteado

¿Viola la omisión de regular la prestación del servicio de radiodifusión por parte de los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la igualdad?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho de igualdad de los pueblos indígenas impone las obligaciones de promover la igualdad de oportunidades y de eliminar cualquier práctica discriminatoria. Esto es, los pueblos y las comunidades indígenas deben poder adquirir, operar y administrar medios de comunicación. La función social de la radio y la televisión impone al Estado mexicano el deber de asegurar que los servicios de radiodifusión respeten su función pública. Esto implica que deben garantizar el acceso de diversas corrientes de opinión, capaces de fomentar la integración de los grupos indígenas al desarrollo nacional. En consecuencia, es necesario establecer las condiciones para que los pueblos y comunidades puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación. Por lo tanto, la falta de regulación del servicio de radiodifusión prestado por los pueblos y comunidades viola el derecho a la igualdad de acceso en condiciones de igualdad.

Justificación del criterio

"El principio de igualdad de los hombres ante la ley, que no puede ser absoluto dadas las diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, por lo que, como ha quedado asentado a lo largo de la presente ejecutoria, su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas. La igualdad ante la ley se concibe también como el principio de no discriminación, es decir, la imposibilidad jurídica de que la ley realice distinciones entre personas concediéndoles diferentes derechos o privilegios, o bien que otorgue trato desigual por razón de sexo, raza, religión, origen social, etcétera" (pág. 441).

"[E]l artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal establece también una garantía de igualdad a favor de los pueblos indígenas, en la medida en que impone a la Federación, los Estados y los Municipios, la obligación de promover la igualdad de oportunidades de éstos, así como la de eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo, entre otras cosas y en lo que a la presente acción interesa, establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen" (pág. 447).

"El artículo 28 constitucional, por una parte, establece la prohibición general de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y las prohibiciones que se establezcan a título de protección a la industria, con las excepciones que el propio precepto establece en torno a áreas estratégicas, cuyas funciones ejerce el Estado de manera exclusiva; y, por otra, reitera la obligación del Estado, como rector del desarrollo económico nacional, de regular el fenómeno económico protegiendo el interés social y el de los consumidores en general. Asimismo, se impone la obligación a cargo del Congreso de

la Unión de dictar leyes que fijen las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público" (pág. 463).

"[L]os medios de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos los derechos fundamentales de los gobernados. Suponen, además, una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura, que coadyuva a la integración de la población, proporciona a ésta información, esparcimiento y entretenimiento, influye en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera" (pág. 464).

"El Estado, deberá asegurar, entonces, que los servicios de radiodifusión respeten la función pública que les está encomendada como medios de comunicación de gran influencia social, garantizando el acceso a diversas corrientes de opinión, capaces de fomentar la cultura nacional, la integración de los grupos indígenas al desarrollo nacional, la imparcialidad, generalidad y veracidad de la información que es transmitida en señal abierta a prácticamente toda la población" (pág. 465).

"[E]n el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión deben tomarse en cuenta, además del equilibrio económico y el desarrollo de la competencia en el sector, la función social que los medios deben desarrollar, esto es, la determinación respecto a la asignación de bandas de frecuencia atribuidas a la radiodifusión no puede sustentarse exclusiva, ni predominantemente, en aspectos económicos, pues si bien debe atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien y a las condiciones del mercado de que se trata, el criterio rector del Estado en este tema no puede desconocer el interés público de la actividad, ni puede tampoco suponer una renuncia a su función reguladora para lograr que, efectivamente, se cumpla el fin social que se persigue y que tiene un impacto educativo, social y cultural sobre la población muy significativo" (pág. 480).

Decisión

La Suprema Corte resolvió que la acción de inconstitucionalidad era parcialmente fundada. Decidió que la falta de regulación del servicio de radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades viola el derecho a la igualdad de acceso en condiciones de igualdad con los demás solicitantes.

1.2 Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en las transmisiones de las estaciones radiodifusoras

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 622/2015, 20 de enero de 2016⁵

Hechos del caso

En julio de 2014 se publicó el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR). Una persona indígena dedicada a la difusión de lenguas indígenas a través de la poesía, la

⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

actuación y el periodismo en español y náhuatl en medios de comunicación masivos promovió un amparo indirecto contra este decreto. Alegó la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 230 de la LFTR⁶ porque esa norma establece que en las estaciones radiodifusoras los concesionarios sólo deben usar el idioma nacional y que las concesiones de uso social indígena⁷ deben usar, adicionalmente, la lengua de su pueblo originario.

El demandante también señaló que el artículo 230 i) restringe el uso de lenguas indígenas a las concesiones de uso social, lo que impone al español como lengua "nacional"; ii) reduce sustancialmente los medios de comunicación en los que él puede expresarse como poeta, actor y periodista en lengua náhuatl; iii) restringe las posibilidades de financiamiento de comunidades indígenas porque los concesionarios no querrán difundir contenidos culturales en náhuatl debido a la prohibición establecida en el artículo señalado; iv) vulnera su derecho a participar en la vida cultural y colectiva; v) transgrede los derechos de las comunidades indígenas a la libre determinación, a la autonomía, a preservar y enriquecer sus lenguas originarias, conocimientos, cultura e identidad, y vi) es arbitraria y viola su libertad de expresión, así como su derecho a la igualdad y no discriminación porque le da un trato diferenciado e injustificado a los contenidos en lengua indígena.

La jueza constitucional sobreesayó⁸ el juicio de amparo. Consideró que el demandante i) para combatir el artículo 230 de la LFTR debió acreditar la afectación directa a su libertad de expresión y a sus derechos a la igualdad y no discriminación y a participar en la vida cultural, así como su carácter de concesionario de uso social indígena;⁹ ii) no aportó pruebas de que la norma impugnada afectaba su esfera jurídica ni de sus cualidades de poeta, actor o periodista en lengua náhuatl; iii) no tenía interés para pronunciarse en nombre de los concesionarios de uso social indígena porque la norma no afectó sus derechos de manera real y directa. Asimismo, la jueza consideró que amparar al actor violaría el principio de relatividad de las sentencias¹⁰ del juicio de amparo. Esto porque el fallo beneficiaría a todas las personas que pertenezcan a una comunidad indígena y a todos los concesionarios, aun a los que no tienen uso social indígena.

Contra esta decisión, el demandante interpuso un recurso de revisión. Reclamó que la jueza interpretó de manera incorrecta los derechos de las personas indígenas. Argumentó que i) la sola entrada en vigor del artículo 230 de la LFTR vulnera su derecho a difundir información en los medios de comunicación, a la libre expresión y a la no discriminación por su condición de indígena. La norma viola, también, el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas

⁶ "Artículo 230. En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente las concesiones de uso social indígena hagan uso de la lengua del pueblo originario que corresponda. [...]".

⁷ Las concesiones para uso social, comunitario o indígena se diferencian de las comerciales porque sus actividades no se realizan con fines de lucro, sino culturales, científicos, educativos o de promoción, desarrollo y preservación de la identidad, así como de los vínculos entre la población y contribuyen en la transmisión de los valores de las comunidades indígenas, sus lenguas, cultura y tradiciones.

⁸ El sobreesamiento es una institución jurídica y procesal decretada por el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo que lo deja sin curso y, por ende, queda sin estudiarse el problema constitucional planteado al actualizarse alguna de las causas previstas para ello en la Constitución federal o en la Ley de Amparo.

⁹ Un concesionario de uso social indígena es una persona que cuenta con un documento legal que le permite ofrecer servicios de radio y televisión en una o varias localidades del país. El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el organismo que otorga estas concesiones.

¹⁰ El principio de relatividad de las sentencias de amparo indica que éstas sólo tendrán efectos para la persona o personas que promovieron el juicio y en relación con los actos reclamados en él.

y otros elementos culturales que forman parte de su identidad; ii) conceder el amparo no violaría el principio de relatividad en tanto su efecto sería que le inaplicaran la norma a él como demandante y permitiría que las concesionarias no indígenas transmitieran contenido cultural en lengua náhuatl; iii) la exigencia de la jueza de acreditar su carácter de concesionario de uso social indígena para combatir el artículo 230 de la LFTR es inconstitucional. Esto porque lo que realmente se ataca en este amparo es que la norma impugnada reduce significativamente los medios disponibles para la expresión de las comunidades indígenas, tanto a título individual como en lo colectivo.

El tribunal colegiado¹¹ revocó el sobreseimiento porque consideró que no se había actualizado ningún supuesto para que la jueza no conociera el asunto. Además, decidió que, por subsistir un problema de constitucionalidad, procedía remitir el asunto a la Suprema Corte para que estudiara y resolviera la constitucionalidad del artículo 230 de la LFTR a la luz de los derechos a la no discriminación, libertad de expresión y lingüísticos de las personas indígenas.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Viola el artículo 230 de la LFTR, que establece que las transmisiones de las estaciones radiodifusoras deben hacerse en español como lengua nacional y que el uso de las lenguas indígenas se limita a las concesiones sociales, los derechos lingüísticos, a la libertad de expresión, a la igualdad y no discriminación y a participar en la vida cultural de los pueblos indígenas?

2. ¿Cuáles son las obligaciones del Estado mexicano en materia de telecomunicación y radiodifusión respecto de la protección del derecho a acceder a la difusión de las lenguas indígenas en condiciones de igualdad y no discriminación?

Criterios de la Suprema Corte

1. Establecer el uso exclusivo o preferente del español en las concesiones de radiodifusión es inconstitucional. La Constitución protege expresamente a las lenguas indígenas y no reconoce una sola lengua como nacional. Un esquema de radiodifusión en el que se use "exclusiva o preferentemente" el idioma español impone una barrera a los pueblos indígenas en el acceso a las concesiones comerciales y, al mismo tiempo, impide el uso de las lenguas en condiciones de igualdad. Además, restringe de manera indebida el derecho de las personas indígenas a expresarse en su lengua originaria. Por lo tanto, el artículo 230 de la LFTR es inconstitucional porque la imposición de una restricción al uso sus lenguas sin justificación alguna vulnera los derechos lingüísticos, a la libertad de expresión, a la igualdad y no discriminación y a participar en la vida cultural de los pueblos indígenas.

2. El Estado mexicano tiene la obligación constitucional de proteger y permitir el desarrollo de las lenguas indígenas. El derecho a la lengua de los pueblos y personas indígenas, como derecho humano, exige la ejecución de acciones para evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. En materia de telecomunicación y radiodifusión, el artículo 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución

¹¹ En materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

federal establece deberes específicos para promover el acceso de la difusión de las lenguas indígenas, como i) extender la red de comunicaciones para permitir la integración de las comunidades mediante la creación de espacios de deliberación en los que converjan la libertad de expresión y los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades ;y ii) establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación. Por lo tanto, esas obligaciones protegen el derecho de los pueblos y personas indígenas a fundar o utilizar los medios de comunicación en condiciones de no discriminación y a través de medidas que aseguren la diversidad cultural en esos medios.

Justificación de los criterios

"En nuestro país, con la intención de reconocer y proteger la composición pluricultural de la Nación, en el artículo 2o. de la Constitución General se establecieron diversos derechos de los pueblos y personas indígenas, entre otros, en el apartado A, fracción IV se dispuso, el derecho a la libre determinación y, a la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad" (pág. 12).

"Con ese objeto, se expidió la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual reconoce en el artículo tercero, que la pluralidad de las lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana. Así, esta Ley establece el derecho de todos los mexicanos a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones, en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras" (pág. 13).

En consecuencia, del artículo 2o. de la Constitución General, de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de los tratados internacionales, es posible derivar como derecho humano, **el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su lengua**" (pág. 14).

"[E]l derecho a la lengua también cumple con la función de reconocer la diferencia, y demanda acciones tanto negativas como positivas para evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. El reconocimiento a las distintas lenguas que conviven en el país implica además, el respeto a la diversidad, en ese sentido la lengua no debe ser un factor de discriminación, por el contrario, el Estado debe llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para proteger y permitir su desarrollo" (pág. 16).

"[E]n el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas **y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.** También, dispuso el deber de los Estados de adoptar medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena, así como el deber de alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena" (pág. 19).

"En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la potestad de los Estados de regular la actividad de radiodifusión implica la "obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas." De esta manera, la regulación de radiodi-

fusión debe dar cabida a la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure la diversidad y la pluralidad" (pág. 19).

"Por tanto, los derechos lingüísticos amparan el derecho de los pueblos y personas indígenas a fundar o utilizar los medios de comunicación. El ejercicio de dicho derecho deberá hacerse en condiciones de no discriminación, y mediante la adopción de medidas por parte del Estado que lleven a asegurar la diversidad cultural en dichos medios" (pág. 20).

"[E]vitar dar al castellano el rango de lengua nacional, y el reconocer a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, tuvo como objeto el otorgar pleno reconocimiento a la diversidad cultural de nuestro país, la cual se ve reflejada en la existencia de 364 variantes lingüísticas, las cuales están distribuidas prácticamente en todo el territorio nacional" (pág. 24).

"[L]a primera parte del precepto que establece el uso exclusivo o preferente del castellano en la concesiones de radiodifusión es inconstitucional, pues la Constitución protege expresamente a las lenguas indígenas, y no reconoce a una sola lengua como la nacional. Además, esta porción normativa contraviene los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas pues impone una barrera al uso de las lenguas indígenas sin justificación alguna. Lo anterior por los siguientes argumentos" (pág. 27).

"Por otra parte, el uso de las lenguas en condiciones de igualdad, no implica que no puedan establecerse acciones afirmativas con el objeto de promover y proteger a aquellos grupos que se han encontrado en situaciones de discriminación y vulnerabilidad histórica. Constituye un interés legítimo del Estado promover a través de diferentes leyes y políticas, la integración de las lenguas indígenas en los diferentes medios de comunicación. Lo que no se justifica, es que éstas se excluyan de aquellos medios que tienen mayor impacto y difusión, como son las concesiones comerciales de radiodifusión" (pág. 28).

"[L]a porción normativa del artículo 230 que señala que: 'En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional' contraviene los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, pues aunque del análisis del proceso legislativo que le dio lugar se puede desprender que tuvo como propósito 'la promoción, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas, tal objeto no se logra a través de imponer un esquema de radiodifusión en el que se use 'exclusiva o preferentemente' el idioma español, sino a través de brindar espacios adicionales a los pueblos indígenas de difundir sus lenguas. Incluso, norma y fin se contraponen, pues la exclusividad o preferencias en el uso del idioma suponen una barrera para los pueblos indígenas para acceder a las concesiones comerciales" (pág. 28).

"En consecuencia, la porción normativa del artículo 230 que señala que: 'En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional' resulta inconstitucional pues establece el uso de una sola lengua nacional —entendida ésta como el español— en las estaciones radiodifusoras de los concesionarios, cuando la Constitución General protege y reconoce de igual manera a las lenguas indígenas" (pág. 29).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo al solicitante. Estimó que el artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola los derechos a la no discriminación, libertad de expresión y lingüísticos

de las personas indígenas. Resaltó que la norma atacada establece que en las transmisiones de las estaciones radiodifusoras deberá usarse la lengua nacional, el idioma español, mientras que el uso de las lenguas indígenas se limita a las concesiones sociales y esto restringe de manera indebida el derecho de las personas indígenas a expresarse en su lengua originaria.

1.3 Obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 603/2019, 13 de enero de 2021¹²

Hechos del caso

En septiembre 2016, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) confirió a una persona dos títulos de concesiones:¹³ el primero, de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico¹⁴ para uso social indígena, sin fines de lucro. Específicamente, para el servicio de acceso inalámbrico en diversos municipios de los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero y Puebla. El segundo, de concesión única para uso social indígena¹⁵ para prestar cualquier servicio de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad. Sin fines de lucro, con cobertura nacional para prestar el servicio de acceso inalámbrico concesionado en municipios de los mismos estados que el primer título.

En octubre de 2017, el IFT emitió varias resoluciones que reconocían dos créditos fiscales derivados de la falta de pago de derechos por el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, respecto a los ejercicios fiscales 2016 y 2017. Una asociación civil inició un juicio de amparo indirecto contra, entre otras autoridades, la Dirección General de Supervisión del IFT, el Congreso de la Unión y el presidente de la república. Alegó i) la inconstitucionalidad de los artículos 239¹⁶ y 244-B¹⁷ de la Ley Federal de Derechos (LFD) y ii) las resoluciones en las que el IFT estableció los créditos fiscales.

La asociación argumentó que i) las normas regulan una exención del pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico a favor de los concesionarios de uso social indígena; ii) es inconsistente que, por un lado, se exente a los concesionarios de uso social comunitario o indígena del pago de derechos por la expedición del título de concesión y su prórroga y, por el otro, no los exima del pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico; iii) se vulneran los derechos de los pueblos indígenas en tanto que no incluyen una exen-

¹² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹³ Un título de concesión se solicita cuando se quiere usar, explotar o aprovechar los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones en México.

¹⁴ Conjunto de frecuencias utilizadas para transmitir información por vía radioeléctrica que se reparte entre los distintos servicios de telecomunicaciones (telefonía móvil, televisión, navegación aérea, etc.).

¹⁵ Una concesión para uso social, comunitaria o indígena es un documento legal, otorgado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que permite prestar servicios, como radio y televisión, en una localidad o varias del país. Las concesiones para uso social, comunitario o indígena se diferencian de las comerciales porque sus actividades no se realizan con fines de lucro, sino con fines culturales, científicos, educativos o de promoción, desarrollo y preservación de la identidad, así como de los vínculos entre la población, contribuir en la transmisión de los valores de las comunidades indígenas, sus lenguas, cultura y tradiciones.

¹⁶ "Artículo 239. Las personas físicas y las morales que usen o aprovechen el espacio aéreo y, en general, cualquier medio de propagación de las ondas electromagnéticas en materia de telecomunicaciones, están obligadas a pagar el derecho por el uso del espectro radioeléctrico, conforme a las disposiciones aplicables. [...]".

¹⁷ El artículo 244-B especifica las condiciones de pago de dichos derechos, estableciendo la cuota por cada región en la que operen y por cada kilohertz concesionado o permissionado, estableciendo una tabla al respecto. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFD.pdf>.

ción del pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico, como la que se previó en los artículos 173 y 174-B de la LFD respecto de la expedición del título de concesión. Esto aun cuando sus concesiones benefician a los pueblos y comunidades indígenas, y iv) el pago de los derechos impone una barrera económica al ejercicio de sus derechos.

La jueza constitucional le concedió el amparo a la asociación. Consideró que el artículo 239 quinto párrafo¹⁸ de la LFD es inconstitucional. Estimó que i) los supuestos de exención del pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico vulneran el principio de equidad tributaria¹⁹ porque trata de manera desigual a personas que están en una situación similar. Señaló que la norma dispuso una exención respecto de instituciones que preservan el derecho humano a la salud, con las que la asociación tiene bastantes similitudes. Las radiodifusoras indígenas tienen una finalidad social que fomenta el desarrollo de las comunidades indígenas, la preservación de sus lenguas, su cultura y sus conocimientos, y ii) la exención a favor de ciertas instituciones con fines de lucro y no de los pueblos y comunidades indígenas titulares de una concesión es en una medida injustificada. El objetivo de estas concesiones es que las comunidades indígenas accedan a medidas remediales²⁰ para garantizar la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos, tradiciones y normas internas.

La Cámara de Diputados, el director general de Supervisión del IFT y el presidente de la república interpusieron recursos de revisión. Por una parte, la autoridad legislativa argumentó que las normas impugnadas no violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal. Esto porque el legislador tiene una amplia libertad configurativa en la regulación de los derechos de uso o aprovechamiento de los bienes del Estado.

El presidente de la república argumentó que i) la asociación no probó que el artículo 239 vulnera directamente sus derechos, y ii) la norma impugnada no viola el principio de equidad tributaria porque las comunidades o pueblos indígenas no están en los supuestos de exención. La Suprema Corte estableció que el principio de equidad tributaria parte de categorías de contribuyentes, que pueden responder a finalidades económicas o sociales.

El tribunal colegiado, por una parte, sobreescribió el juicio de amparo respecto del quinto párrafo del artículo 239 y, de esa manera, revocó el amparo. En consecuencia, según sostuvo, no era necesario analizar los argumentos de revisión de las autoridades demandadas. Por otro lado, decidió que lo procedente era remitir el asunto a la Suprema Corte para que resolviera sobre la constitucionalidad de los artículos 239, primer párrafo, y 244-B de la LFD.

¹⁸ "Artículo 239. [...] Las instituciones de asistencia médica o de beneficencia o de prevención y atención de accidentes y desastres, no contribuyentes del impuesto sobre la renta y los usuarios de las frecuencias que se autoricen durante las visitas al país de jefes de estado y misiones diplomáticas extranjeras, cuyas autorizaciones sean gestionadas por conducto de las embajadas en el país o por la Secretaría de Relaciones Exteriores, siempre que acrediten dichas circunstancias, estarán exentas del pago del derecho por el uso del espectro radioeléctrico previsto en esta sección. Asimismo, quedan exentas del pago de derechos previstos en esta sección, las bandas de uso oficial otorgadas a las Entidades Federativas y Municipios, dedicadas a actividades de prevención y atención de accidentes, desastres, seguridad pública, seguridad nacional, salud, seguridad social, protección del ambiente y educación".

¹⁹ El principio de equidad tributaria establece que los contribuyentes que pagan el mismo impuesto deben tener igualdad de condiciones.

²⁰ Las medidas remediales son una herramienta útil para suprimir los condicionantes estructurales de discriminación y tienen como sujetos beneficiarios a aquellos grupos históricamente excluidos, los cuales pueden identificarse como personas constitucionalmente protegidas con un carácter reforzado.

Problema jurídico planteado

¿Violan los artículos 239, primer párrafo, y 244-B de la LFD, que no establecen una exención a favor de los concesionarios de uso social indígena respecto del pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a una medida remedial en la operación de los medios de comunicación?

Criterio de la Suprema Corte

Someter a los concesionarios de uso social indígena al mismo trato que se da a todas las concesiones impone una barrera de acceso de operación a los medios de comunicación. Los pueblos y comunidades indígenas son titulares de medidas para remediar la discriminación que han sufrido. En materia de acceso y operación a los medios de comunicación hay una obligación constitucional de asistir a los pueblos y comunidades indígenas con medidas remediales tanto en las condiciones de adquisición, como de operación de las concesiones. Por lo tanto, los artículos 239, primer párrafo, y 244-B de la Ley Federal de Derechos son inconstitucionales porque sujetan a las concesiones sociales de uso indígena a la obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico.

Justificación del criterio

"Esta Sala subraya que, en materia de telecomunicaciones, la Constitución individualiza a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos diferenciados para establecerlos como beneficiarios constitucionales de un tipo especial de concesión y se les establece como titulares de medidas para remediar la discriminación que han sufrido, tanto en las condiciones de adquisición como de operación de las concesiones" (párr. 70).

"Mediante la consagración de derechos específicos en materia de acceso y operación de medios de comunicación, la Constitución otorga a los pueblos y comunidades indígenas espacios para entablar diálogos culturales, no sólo que les permitan evitar la asimilación cultural y, por tanto, evitar la indeseable homología, sino también para debatir internamente el contenido de sus procesos de representación. Sin estos enclaves constitucionalmente predeterminados para ocupar un lugar en los medios de comunicación, el diálogo intercultural sobre la base de los derechos humanos sería imposible. En otras palabras, sin medidas remediales para la adquisición y operación de concesiones, los pueblos y comunidades indígenas no tendrían asegurado un espacio para debatir su relación con las otras identidades y debatir sobre el contenido y alcance de lo que significa adscribirse a una identidad indígena" (párr. 75).

"[E]sta Sala observa que las medidas remediales tienen como sujetos beneficiarios a aquellos grupos históricamente excluidos, los cuales pueden identificarse como personas constitucionalmente protegidos con un carácter reforzado, de acuerdo con lo previsto en el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional. Dichos grupos consisten en individuos que han sufrido una condición de vulnerabilidad motivada por su 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" (párr. 88).

"En el presente caso, las normas impugnadas se ubican en ámbito material —telecomunicaciones— en el cual la introducción de medidas remediales es obligatoria, ya que, como lo concluimos en el apartado anterior, los pueblos y comunidades indígenas son titulares de un derecho a acciones afirmativas tanto en las condiciones de adquisición como en las de operación de las concesiones" (párr. 97).

"[E]stándar de escrutinio mixto. [C]uando se analiza una norma emitida en ámbito material de validez en el cual el parámetro de control constitucional establece la obligación legislativa de establecer medidas remediales a favor de un grupo vulnerable. En este caso, las leyes deben someterse a una evaluación integral para determinar si el legislador ha introducido una norma diferenciadora dirigida a nivelar al grupo vulnerable y posteriormente a determinar si su contenido razonablemente ha logrado posicionar al grupo vulnerable en una situación diferenciada respecto a los demás.

[E]l estándar [...] consta de dos pasos. En el primero se requiere determinar si el legislador estableció un tratamiento diferenciado a favor del grupo vulnerable respecto del cual el parámetro de control constitucional prescribe la existencia de una medida remediadora. En este paso no puede otorgarse deferencia al legislador para decidir legislar al respecto, ya que esa decisión ha sido removida de su libertad configurativa. Esa es la consecuencia jurídica de que la Constitución establezca que en una materia el legislador debe introducir medidas para abatir el rezago, individualizando el sujeto beneficiario de la misma. Por tanto, en este primer paso, la constatación de normas de aplicación general sin la existencia de un tratamiento diferenciado genera la inconstitucionalidad del diseño legislativo.

Si este primer paso es superado, y se constata que el legislador ha cumplido con su obligación de introducir una medida remediadora a favor del grupo vulnerable, el segundo paso consiste en evaluar la razonabilidad de la medida. La razonabilidad supone la exigencia de acreditar que la medida guarda una relación instrumental adecuada para avanzar la posición del grupo vulnerable en el camino de la superación de su exclusión estructural. En este segundo punto, los jueces deben constatar que la medida tiene un efecto útil y que no sólo se trata de una formalidad legislativa. [...] De ahí que el estándar sea mixto, ya que mientras no está permitido otorgar deferencia a la decisión de introducir una medida de esta naturaleza, ésta sí aplica para evaluar su contenido" (párrs. 99-101).

"[E]n materia de acceso y operación a los medios de comunicación, esta Sala concluye que existe una obligación constitucional de asistir a los pueblos y comunidades indígenas con medidas remediales tanto en las condiciones de adquisición como de operación de las concesiones, estas últimas que se han regulado especializadamente en su favor como sociales y de uso indígena. Estas medidas remediales en la operación de las concesiones son especialmente relevantes si se considera que su uso no puede tener fines de lucro.

Así, sometido al estándar de escrutinio aplicable, esta Sala concluye que las normas impugnadas no superan el primer paso del test" (párrs. 124-125).

"Los artículos 239, primer párrafo, y 244-B de la Ley Federal de Derechos no superan el primer paso, ya que sujetan a las concesiones sociales de uso indígena a la misma obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico que las demás concesiones, lo que supone que el legislador no introdujo, como lo ordena la Constitución, un tratamiento diferenciado en su favor.

Esta misma sujeción de la concesión social de uso indígena a la obligación de pago los pone en la misma situación que las otras concesionarias y no reconoce la situación de rezago y exclusión de los pueblos y comunidades indígenas. Si se constata que estas concesiones no pueden tener fines de lucro, la obligación de pago se presenta como un costo relevante y, como afirma la quejosa, en una barrera de acceso a los medios de comunicación" (párrs. 128-129).

"[E]sta Sala observa que el legislador decidió no ejercer su obligación constitucional de diseñar medidas diferenciadas en la operación de las concesiones de los pueblos y comunidades indígenas, lo que supone una violación directa al parámetro de control constitucional

Por tanto, debe declararse la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, al no haberse superado el primer paso del estándar fijado por esta Sala" (párrs. 130-131).

Decisión

La Suprema Corte amparó a la asociación. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 239, primer párrafo, de la Ley Federal de Derechos. Estimó que la norma vulneró el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una medida remedial en la operación de los medios de comunicación. Resolvió, también que el IFT no debía establecer que hay una obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico. Preciso que el efecto de la concesión del amparo no debe interpretarse en el sentido de que las concesiones sociales de uso indígena están blindadas constitucionalmente del pago de cualquier derecho por su uso. La inconstitucionalidad de la norma se debe a que ésta no dispone ninguna medida diferenciada en favor de los pueblos y comunidades indígenas en la operación de las concesiones respectivas. Señaló que el legislador tiene libertad de diseñar esas medidas, lo que incluye el pago de derechos, siempre y cuando incluya medidas remediales en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

1.4 Prohibición de la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 169/2021, 19 de octubre de 2022²¹

Hechos del caso

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) autorizó a la empresa Sistema Regional de Televisión, Asociación Civil, una concesión única de uso social para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión. Ese permiso la autorizaba para usar y aprovechar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso social del canal 34 de la ciudad de Chihuahua.

Posteriormente, el IFT requirió a la empresa para que entregara información relativa, entre otras cosas, a la fuente y destino de sus ingresos. También le solicitó al gobierno municipal de Chihuahua y al gobierno del estado de Chihuahua que le informaran si durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018 hubo algún contrato de servicios de propaganda y publicidad gubernamental con la empresa.

²¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

Una vez recabada la información, el IFT inició un procedimiento administrativo contra la empresa por el incumplimiento de las normas para usar y aprovechar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso social del canal 34 de la ciudad de Chihuahua. Resolvió que debía pagar una multa de 500 unidades de medida y actualización (UMAS) porque había incumplido las normas sobre ingresos para los concesionarios de uso social, reguladas por el artículo 89 la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).²²

Contra esta decisión, la empresa promovió un amparo indirecto. Atacó i) la aprobación, promulgación y publicación de la LFTR; ii) la resolución y cobro de la multa administrativa, y iii) la constitucionalidad de las fracciones III y VII del artículo 89 de la LFTR por violar los principios de igualdad y de libertad de expresión.

Argumentó que i) la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación porque les prohíbe a todas las concesiones de uso social la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad. Mientras que la fracción VII establece un trato diferenciado e injustificado en favor de las concesiones sociales comunitarias e indígenas porque las excluye de esa prohibición de emisión de mensajes comerciales; ii) excluir a las concesiones sociales ordinarias y educativas del acceso a los fondos públicos derivados de la venta de publicidad al gobierno las pone en desventaja económica frente a la comunitaria e indígena porque provoca una competencia desigual y limita su desarrollo y operación; iii) limitar el acceso al financiamiento por venta de publicidad gubernamental menoscaba el derecho a transmitir y producir contenido propio, lo que supone una censura indirecta que vulnera la libertad de expresión, y iv) darles a las concesionarias comunitarias e indígenas una ventaja respecto de las ordinarias en punto de la fuente de sus ingresos implica un trato diferenciado, desproporcionado e inequitativo porque a las concesionarias comunitarias e indígenas se les permite vender publicidad gubernamental para obtener financiamiento. En conclusión, la empresa planteó la inconstitucionalidad de las porciones "comunitarias e indígenas" y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 89.

El juez constitucional negó el amparo. Argumentó que i) el artículo impugnado establece una acción afirmativa que busca eliminar las condiciones de desigualdad políticas, sociales, económicas, culturales, entre otras, que impiden que las comunidades y los pueblos indígenas ejerzan su derecho fundamental a la libertad de expresión y la difusión de las ideas; ii) la intención del legislador fue regular de manera específica las concesiones de uso social de las comunidades y los pueblos indígenas. Esto les permite acceder a beneficios adicionales para disminuir los efectos nocivos de esa desigualdad, y iii) la diferencia entre las concesiones de uso social ordinarias y las comunitarias e indígenas es que estas últimas persiguen un fin constitucionalmente válido: que los pueblos y comunidades indígenas accedan a los medios de comuni-

²² "Artículo 89. Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:

I. Donativos en dinero o en especie;

II. Aportaciones y cuotas o cooperación de la comunidad a la que prestan servicio;

III. Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo;

IV. Recursos provenientes de entidades públicas para la generación de contenidos programáticos distintos a la comercialización;

V. Arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación;

VI. Convenios de coinversión con otros medios sociales para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público,

VII. Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos. [...]."

cación y garanticen su subsistencia. Por lo tanto, resolvió que las normas impugnadas no violan el derecho a la igualdad.

Contra esta sentencia, la demandante interpuso recursos de revisión. Señaló que i) no es suficiente argumentar que se trata de una acción afirmativa a favor de los pueblos y comunidades indígenas para resolver si el artículo impugnado es constitucional y ii) la decisión del juez de que no hubo discriminación es incorrecta, porque que haya otras fuentes de ingreso no implica que no haya menoscabo económico o trato discriminatorio. El IFT interpuso un recurso de revisión adhesivo.

El tribunal colegiado resolvió que, como subsistía un problema de constitucionalidad respecto del artículo 89, fracciones III y VII, de la LFTR, el asunto debía remitirse a la Suprema Corte para su estudio y resolución.

Problema jurídico planteado

¿Vulnera el artículo 89, fracciones III y VII, de LFTR, que establece un trato diferenciado a favor de los titulares de las concesiones sociales comunitarias e indígenas al excluirlos de la prohibición de emitir mensajes comerciales y la venta de publicidad, el derecho a la igualdad y no discriminación?

Criterio de la Suprema Corte

Prohibir que los concesionarios de uso social, distintos a las comunitarias e indígenas, accedan a la venta de publicidad gubernamental como forma de financiamiento no viola el derecho de igualdad y no discriminación. El trato diferenciado obedece a una acción afirmativa que busca impulsar la competencia y libre concurrencia, así como el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico con fines de radiodifusión. Esa medida permite la integración de los pueblos y comunidades indígenas y su acceso efectivo a los medios de comunicación y les permite cumplir sus intereses, preservar su identidad cultural, tradiciones, costumbres, lengua y demás elementos representativos. Por lo tanto, las fracciones III y VII del artículo 89 de la LFTR es constitucional porque las concesiones de uso social comunitarias e indígenas están en una situación jurídica distinta a las de uso social ordinario.

Justificación del criterio

"[P]ara evidenciar la diferencia entre los concesionarios de uso social, los Lineamientos Generales antes aludidos hacen patente las notas distintivas en cada caso, conforme a lo siguiente:

- a) **Uso Social:** Concesión que se podrá otorgar a personas físicas u organizaciones de la sociedad civil con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro.
- b) **Uso Social Comunitaria:** Concesión que se podrá otorgar a organizaciones de la sociedad civil que tengan un vínculo directo o coordinación con la comunidad en la que se prestará el servicio y que estén constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.
- c) **Uso Social Indígena:** Concesión que se podrá otorgar a Comunidades Integrantes de un Pueblo Indígena del país y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que res-

peten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas" (párr. 59).

"En este orden de ideas, la restricción a que se enfrentan los concesionarios de uso social ordinarios es constitucionalmente válida y no resulta contraria al principio de igualdad precisamente porque su finalidad de salvaguardar dicho principio.

Es decir, ese trato diferenciado a que alude la parte recurrente, si bien existe, obedece a una acción afirmativa emprendida por el creador de la ley que tiene como propósito fundamental permitir que un grupo social que ha sido constantemente olvidado tenga las condiciones necesarias para estar en posibilidad de dejar atrás esas constantes desigualdades y acceda, en el caso particular, a herramientas tecnológicas que permitan su subsistencia y desarrollo.

Precisamente en ello radica la finalidad constitucionalmente válida puesto que esa disposición busca impulsar la competencia y libre concurrencia, así como el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico con fines de radiodifusión, la medida es necesaria para facilitarles no solo su obtención sino su autosustento y subsistencia para el cumplimiento de su objeto y con ello, permitir la integración de los pueblos y comunidades indígenas y un acceso efectivo a los medios de comunicación que les permitan el cumplimiento de intereses particulares que abonen a su sobrevivencia, a la preservación de su identidad cultural, tradiciones, costumbres, lengua y demás elementos representativos" (párrs. 60-62).

"Esta conclusión encuentra sustento jurídico en el artículo 87 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que insta la obligación para el Instituto Federal de Telecomunicaciones de establecer mecanismos de colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas u otras organizaciones para: I) promover el otorgamiento de concesiones indígenas; II) facilitar el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas en donde tengan presencia y para que trasmitan en sus lenguas originarias, en especial, en aquellos lugares donde no existan concesiones, y III) promover que las concesiones de uso social indígenas, coadyuven a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad" (párr. 66).

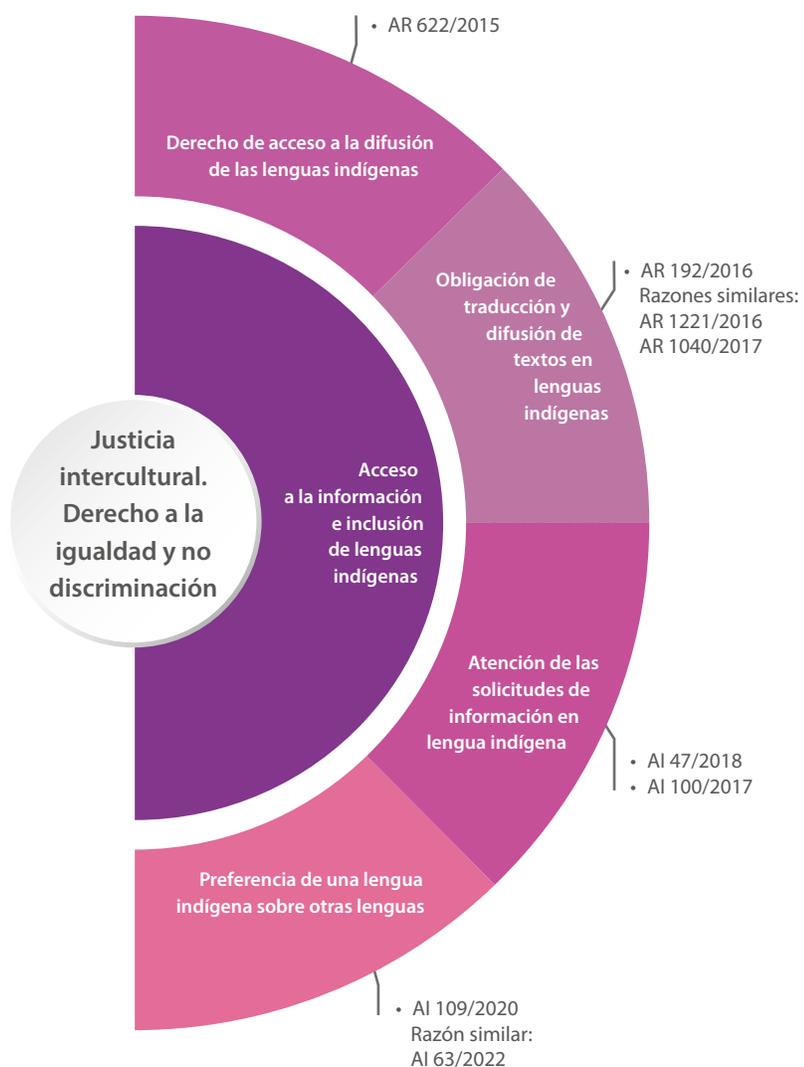
"Por tanto, como se expuso, el impedimento establecido en la ley especial analizada para que concesionarios de uso social, distintos a las comunitarias e indígenas, tengan acceso a esa forma de financiamiento, de ninguna manera significa, por ese motivo, una violación al principio de igualdad; aun más, y solo para robustecer esa conclusión, es oportuno señalar que el legislador estableció diferentes modelos de financiamiento que cobran efectividad en atención a cada tipo de concesión, esto es, aun siendo de uso social, tiene objetivos específicos y distintos" (párr. 70).

"Consecuentemente, ante la deficiencia de éstos, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión por lo que hace a la norma controvertida" (párr. 73).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo. Estimó que la prohibición legal de que concesionarios de uso social, distintos a las comunitarias e indígenas, accedan a ese financiamiento no viola el derecho de igualdad y no discriminación.

2. Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas



2. Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas

2.1 Derecho al acceso a la difusión de las lenguas indígenas

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 622/2015, 20 de enero de 2016²³

Hechos del caso

En julio de 2014 se publicó el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR). Una persona indígena dedicada a la difusión de lenguas indígenas a través de la poesía, la actuación y el periodismo en español y náhuatl en medios de comunicación masivos promovió un amparo indirecto contra este decreto. Alegó la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 230 de la LFTR²⁴ porque esa norma establece que en las estaciones radiodifusoras los concesionarios sólo deben usar el idioma nacional y que las concesiones de uso social indígena²⁵ deben usar, adicionalmente, la lengua de su pueblo originario.

El demandante también señaló que el artículo 230 i) restringe el uso de lenguas indígenas a las concesiones de uso social, lo que impone al español como lengua "nacional"; ii) reduce sustancialmente los medios de comunicación en los que él puede expresarse como poeta, actor y periodista en lengua náhuatl; iii) restringe las posibilidades de financiamiento de comunidades indígenas porque los concesionarios no querrán difundir contenidos culturales en náhuatl debido a la prohibición establecida en el artículo señalado; iv) vulnera su derecho a participar en la vida cultural y colectiva; v) transgrede los derechos de las comunidades indígenas

²³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁴ "Artículo 230. En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente las concesiones de uso social indígena hagan uso de la lengua del pueblo originario que corresponda. [...]".

²⁵ Las concesiones para uso social, comunitario o indígena se diferencian de las comerciales porque sus actividades no se realizan con fines de lucro, sino culturales, científicos, educativos o de promoción, desarrollo y preservación de la identidad, así como de los vínculos entre la población y contribuyen en la transmisión de los valores de las comunidades indígenas, sus lenguas, cultura y tradiciones.

a la libre determinación, a la autonomía, a preservar y enriquecer sus lenguas originarias, conocimientos, cultura e identidad, y vi) es arbitraria y viola su libertad de expresión, así como su derecho a la igualdad y no discriminación porque le da un trato diferenciado e injustificado a los contenidos en lengua indígena.

La jueza constitucional sobreseyó²⁶ el juicio de amparo. Consideró que el demandante i) para combatir el artículo 230 de la LFTR debió acreditar la afectación directa a su libertad de expresión y a sus derechos a la igualdad y no discriminación y a participar en la vida cultural, así como su carácter de concesionario de uso social indígena;²⁷ ii) no aportó pruebas de que la norma impugnada afectaba su esfera jurídica ni de sus cualidades de poeta, actor o periodista en lengua náhuatl; iii) no tenía interés para pronunciarse en nombre de los concesionarios de uso social indígena porque la norma no afectó sus derechos de manera real y directa. Asimismo, la jueza consideró que amparar al actor violaría el principio de relatividad de las sentencias²⁸ del juicio de amparo. Esto porque el fallo beneficiaría a todas las personas que pertenezcan a una comunidad indígena y a todos los concesionarios, aun a los que no tienen uso social indígena.

Contra esta decisión, el demandante interpuso un recurso de revisión. Reclamó que la jueza interpretó de manera incorrecta los derechos de las personas indígenas. Argumentó que i) la sola entrada en vigor del artículo 230 de la LFTR vulnera su derecho a difundir información en los medios de comunicación, a la libre expresión y a la no discriminación por su condición de indígena. La norma viola, también, el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas y otros elementos culturales que forman parte de su identidad; ii) conceder el amparo no violaría el principio de relatividad en tanto su efecto sería que le inaplicaran la norma a él como demandante y permitiría que las concesionarias no indígenas transmitieran contenido cultural en lengua náhuatl; iii) la exigencia de la jueza de acreditar su carácter de concesionario de uso social indígena para combatir el artículo 230 de la LFTR es inconstitucional. Esto porque lo que realmente se ataca en este amparo es que la norma impugnada reduce significativamente los medios disponibles para la expresión de las comunidades indígenas, tanto a título individual como en lo colectivo.

El tribunal colegiado²⁹ revocó el sobreseimiento porque consideró que no se había actualizado ningún supuesto para que la jueza no conociera el asunto. Además, decidió que, por subsistir un problema de constitucionalidad, procedía remitir el asunto a la Suprema Corte para que estudiara y resolviera la constitucionalidad del artículo 230 de la LFTR a la luz de los derechos a la no discriminación, libertad de expresión y lingüísticos de las personas indígenas.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Viola el artículo 230 de la LFTR, que establece que las transmisiones de las estaciones radiodifusoras deben hacerse en español como lengua nacional y que el uso de las lenguas indígenas se limita a las con-

²⁶ El sobreseimiento es una institución jurídica y procesal decretada por el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo que lo deja sin curso y, por ende, queda sin estudiarse el problema constitucional planteado al actualizarse alguna de las causas previstas para ello en la Constitución federal o en la Ley de Amparo.

²⁷ Un concesionario de uso social indígena es una persona que cuenta con un documento legal que le permite ofrecer servicios de radio y televisión en una o varias localidades del país. El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el organismo que otorga estas concesiones.

²⁸ El principio de relatividad de las sentencias de amparo indica que éstas sólo tendrán efectos para la persona o personas que promovieron el juicio y en relación con los actos reclamados en él.

²⁹ En materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

cesiones sociales, los derechos lingüísticos, a la libertad de expresión, a la igualdad y no discriminación y a participar en la vida cultural de los pueblos indígenas?

2. ¿Cuáles son las obligaciones del Estado mexicano en materia de telecomunicación y radiodifusión respecto de la protección del derecho a acceder a la difusión de las lenguas indígenas en condiciones de igualdad y no discriminación?

Criterios de la Suprema Corte

1. Establecer el uso exclusivo o preferente del español en las concesiones de radiodifusión es inconstitucional. La Constitución protege expresamente a las lenguas indígenas y no reconoce una sola lengua como nacional. Un esquema de radiodifusión en el que se use "exclusiva o preferentemente" el idioma español impone una barrera a los pueblos indígenas en el acceso a las concesiones comerciales y, al mismo tiempo, impide el uso de las lenguas en condiciones de igualdad. Además, restringe de manera indebida el derecho de las personas indígenas a expresarse en su lengua originaria. Por lo tanto, el artículo 230 de la LFTR es inconstitucional porque la imposición de una restricción al uso sus lenguas sin justificación alguna vulnera los derechos lingüísticos, a la libertad de expresión, a la igualdad y no discriminación y a participar en la vida cultural de los pueblos indígenas.

2. El Estado mexicano tiene la obligación constitucional de proteger y permitir el desarrollo de las lenguas indígenas. El derecho a la lengua de los pueblos y personas indígenas, como derecho humano, exige la ejecución de acciones para evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. En materia de telecomunicación y radiodifusión, el artículo 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución federal establece deberes específicos para promover el acceso de la difusión de las lenguas indígenas, como i) extender la red de comunicaciones para permitir la integración de las comunidades mediante la creación de espacios de deliberación en los que converjan la libertad de expresión y los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades ;y ii) establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación. Por lo tanto, esas obligaciones protegen el derecho de los pueblos y personas indígenas a fundar o utilizar los medios de comunicación en condiciones de no discriminación y a través de medidas que aseguren la diversidad cultural en esos medios.

Justificación de los criterios

"En nuestro país, con la intención de reconocer y proteger la composición pluricultural de la Nación, en el artículo 2o. de la Constitución General se establecieron diversos derechos de los pueblos y personas indígenas, entre otros, en el apartado A, fracción IV se dispuso, el derecho a la libre determinación y, a la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad" (pág. 12).

"Con ese objeto, se expidió la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual reconoce en el artículo tercero, que la pluralidad de las lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana. Así, esta Ley establece el derecho de todos los mexicanos a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones, en el ámbito público o privado, en

forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras" (pág. 13).

En consecuencia, del artículo 2o. de la Constitución General, de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de los tratados internacionales, es posible derivar como derecho humano, **el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su lengua**" (pág. 14).

"[E]l derecho a la lengua también cumple con la función de reconocer la diferencia, y demanda acciones tanto negativas como positivas para evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. El reconocimiento a las distintas lenguas que conviven en el país implica además, el respeto a la diversidad, en ese sentido la lengua no debe ser un factor de discriminación, por el contrario, el Estado debe llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para proteger y permitir su desarrollo" (pág. 16).

"[E]n el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas **y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación**. También, dispuso el deber de los Estados de adoptar medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena, así como el deber de alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena" (pág. 19).

"En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la potestad de los Estados de regular la actividad de radiodifusión implica la "obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas." De esta manera, la regulación de radiodifusión debe dar cabida a la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure la diversidad y la pluralidad" (pág. 19).

"Por tanto, los derechos lingüísticos amparan el derecho de los pueblos y personas indígenas a fundar o utilizar los medios de comunicación. El ejercicio de dicho derecho deberá hacerse en condiciones de no discriminación, y mediante la adopción de medidas por parte del Estado que lleven a asegurar la diversidad cultural en dichos medios" (pág. 20).

"[E]vitar dar al castellano el rango de lengua nacional, y el reconocer a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, tuvo como objeto el otorgar pleno reconocimiento a la diversidad cultural de nuestro país, la cual se ve reflejada en la existencia de 364 variantes lingüísticas, las cuales están distribuidas prácticamente en todo el territorio nacional" (pág. 24).

"[L]a primera parte del precepto que establece el uso exclusivo o preferente del castellano en las concesiones de radiodifusión es inconstitucional, pues la Constitución protege expresamente a las lenguas indígenas, y no reconoce a una sola lengua como la nacional. Además, esta porción normativa contraviene los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas pues impone una barrera al uso de las lenguas indígenas sin justificación alguna. Lo anterior por los siguientes argumentos" (pág. 27).

"Por otra parte, el uso de las lenguas en condiciones de igualdad, no implica que no puedan establecerse acciones afirmativas con el objeto de promover y proteger a aquellos grupos que se han encontrado en

situaciones de discriminación y vulnerabilidad histórica. Constituye un interés legítimo del Estado promover a través de diferentes leyes y políticas, la integración de las lenguas indígenas en los diferentes medios de comunicación. Lo que no se justifica, es que éstas se excluyan de aquellos medios que tienen mayor impacto y difusión, como son las concesiones comerciales de radiodifusión" (pág. 28).

"[L]a porción normativa del artículo 230 que señala que: 'En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional' contraviene los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, pues aunque del análisis del proceso legislativo que le dio lugar se puede desprender que tuvo como propósito 'la promoción, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas, tal objeto no se logra a través de imponer un esquema de radiodifusión en el que se use 'exclusiva o preferentemente' el idioma español, sino a través de brindar espacios adicionales a los pueblos indígenas de difundir sus lenguas. Incluso, norma y fin se contraponen, pues la exclusividad o preferencias en el uso del idioma suponen una barrera para los pueblos indígenas para acceder a las concesiones comerciales" (pág. 28).

"En consecuencia, la porción normativa del artículo 230 que señala que: 'En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional' resulta inconstitucional pues establece el uso de una sola lengua nacional —entendida ésta como el español— en las estaciones radiodifusoras de los concesionarios, cuando la Constitución General protege y reconoce de igual manera a las lenguas indígenas" (pág. 29).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo al solicitante. Estimó que el artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola los derechos a la no discriminación, libertad de expresión y lingüísticos de las personas indígenas. Resaltó que la norma atacada establece que en las transmisiones de las estaciones radiodifusoras deberá usarse la lengua nacional, el idioma español, mientras que el uso de las lenguas indígenas se limita a las concesiones sociales y esto restringe de manera indebida el derecho de las personas indígenas a expresarse en su lengua originaria.

2.2 Obligación de traducción y difusión de textos en lenguas indígenas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 192/2016, 8 de junio de 2016³⁰

Razones similares en AR 1221/2016 y AR 1040/2017

Hechos del caso

Una persona indígena mixe, integrante de la comunidad de Santa María Puxmetacán, Oaxaca, y hablante la lengua mixe medio del este, promovió un juicio de amparo indirecto. Entre otras autoridades, demandó al presidente de la república, al director general del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y al director general de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas por el incumplimiento de las

³⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

obligaciones de traducir la exposición de motivos de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 en materia indígena y del decreto de esa reforma. Así como la obligación de difundir las traducciones en las comunidades, en términos del artículo cuarto transitorio³¹ de la reforma constitucional. Alegó que el incumplimiento impidió que los integrantes de los pueblos indígenas de México conocieran el contenido de la reforma constitucional y, en consecuencia, que no pudieran ejercer los derechos previstos en esta.

El juez constitucional sobreseyó el juicio de amparo. Estimó que i) si bien la norma transitoria establecía que el presidente de la república tiene la obligación de traducir la exposición de motivos y el decreto de reforma a las lenguas indígenas del país, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas debe cumplir la obligación. Entre las funciones del Instituto está la de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y cooperar en el cumplimiento de los derechos lingüísticos; ii) el presidente de la república y el director del Instituto afirmaron que cumplieron la obligación de traducir el decreto de reforma a 10 lenguas indígenas: huichol, tzotzil, hñahñu, maya, zapoteco, náhuatl, purépecha, totonaco, yoreme y zapoteco. Señalaron también que están en revisión tres proyectos de traducción, a las variantes mixe bajo, popoloca de oriente y tojolabal. El juez resolvió que la obligación de traducir se cumplió porque las autoridades demandadas la estaban haciendo de manera paulatina.

Contra la sentencia, el demandante presentó un recurso de revisión. Argumentó que i) las autoridades sólo habían cumplido la obligación de traducción respecto de ciertas lenguas, pero no a la lengua mixe medio del este. Esto bastaba para demostrar que las demandadas incumplieron su obligación constitucional; ii) hubo tres omisiones principales: la de traducir el texto de la exposición de motivos de la reforma constitucional indígena; la de traducir el texto del decreto de reforma, y la de difundir las traducciones en las comunidades. En consecuencia, el juez de amparo no estudió la demanda en su totalidad, y que iii) el Ejecutivo incumplió el deber impuesto por la norma transitoria constitucional porque habían transcurrido 14 años desde la reforma al artículo 2 de la Constitución federal y sólo se han hecho 22 traducciones.

El tribunal colegiado ordenó que se remitiera el asunto a la Suprema Corte para que se pronunciara sobre la omisión de traducir a la lengua mixe medio del este la exposición de motivos de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, el decreto de reforma y difundir la traducción de esas normas.

Problema jurídico planteado

¿Viola la omisión de las autoridades de traducir el texto de la exposición de motivos de la reforma constitucional de 14 de agosto de 2001 en materia indígena, el texto del decreto de dicha reforma a la lengua mixe medio del este y de difundir esas traducciones en las comunidades indígenas los derechos de los miembros de la comunidad mixe de Santa María Puxmetacán, Oaxaca?

Criterio de la Suprema Corte

La finalidad de la reforma constitucional en materia indígena fue lograr la inserción plena de los pueblos indígenas en el Estado mexicano. Para eso, estableció la obligación del gobierno federal de garantizar que

³¹ "ARTÍCULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades".

los pueblos indígenas se desarrollen y tengan plena participación en las decisiones del país. Por lo tanto, la omisión de las autoridades de traducir la exposición de motivos de la reforma constitucional indígena y el decreto de reforma a la lengua mixe medio del este, así como de difundirlas, vulnera los derechos constitucionales de los miembros de la comunidad de Santa María Puxmetacán, Oaxaca. Esto porque impide que los integrantes de los pueblos indígenas de México conozcan la reforma constitucional y, en consecuencia, que puedan ejercer los derechos previstos en esta.

Justificación del criterio

"Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas [...] se advierte que, como afirma el quejoso, de entre las variantes lingüísticas de las agrupaciones de la familia mixe-zoque se encuentran: mixe alto del norte, mixe alto del centro, mixe alto del sur, mixe medio del este, mixe medio del oeste y mixe bajo.

Concretamente, en la región oaxaqueña de Santa María Puxmetacán se habla la lengua mixe medio del este.

Como en su demanda de garantías el quejoso se autoadscribió como indígena de esa región, entonces debe entenderse que la omisión que reclama es precisamente de traducción a esa lengua" (pág. 12).

"[L]a publicación que la autoridad responsable remite corresponde a la TRADUCCIÓN A LA LENGUA AYUUK DEL DICTAMEN DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, lengua que corresponde al mixe alto del centro y mixe alto del sur, resulta claro que no acredita que la omisión reclamada por cuanto hace a la lengua mixe medio del este (ayuuk) hubiera dejado de existir" (pág. 24).³²

"[C]ontrario a lo resuelto por el a quo, el acto reclamado es cierto, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y, con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, a continuación se examinan las causas de improcedencia propuestas por las autoridades al rendir sus informes justificados" (pág. 25).

"[E]sta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, suplido en su deficiencia en términos del artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo y tomando en cuenta que el quejoso se autoadscribió como indígena perteneciente a la comunidad de Santa María Puxmetacán, Oaxaca, el concepto de violación sintetizado es fundado y suficiente para conceder el amparo" (pág. 30).

"[E]n el transcurso de las últimas décadas se realizaron esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas, motivando la reforma al artículo 4 constitucional dándose relevancia a la composición pluricultural de la Nación mexicana que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas, lo cierto es que esa reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Por tanto, se estableció la necesidad de que el gobierno federal realice las gestiones necesarias para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, **garantizando que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país**" (pág. 32).

³² Este dictamen fue presentado como prueba durante el proceso del recurso de revisión.

"[S]i se toma en cuenta que la reforma tuvo como propósito buscar la inserción plena de los pueblos indígenas en el Estado Mexicano y garantizar no sólo su desarrollo sino también su plena participación en las decisiones del país y quedó acreditado que hasta el momento no se ha hecho la traducción a la lengua de la comunidad a la que el quejoso se autoadscribió, resulta claro que la omisión que se reclama es violatoria de sus derechos constitucionales" (pág. 34).

"En consecuencia, como el quejoso demostró la violación a sus derechos constitucionales lo procedente es conceder el amparo solicitado para el efecto de que el Presidente de la República, por conducto del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, cumpla la obligación de disponer la traducción tanto del texto íntegro de la exposición de motivos como del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto del dos mil uno **a la lengua mixe medio del este**, hecho lo cual deberá difundirlo eficazmente entre las comunidades indígenas que correspondan, para lo cual deberá tomar en cuenta los medios que resulten más accesibles en atención a sus características particulares" (pág. 35).

Decisión

La Suprema Corte revocó la sentencia de amparo y, en consecuencia, concedió la protección constitucional. Le ordenó al presidente de la república que, por conducto del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, cumpliera la obligación de traducir tanto la exposición de motivos como del decreto de reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 a la lengua mixe medio del este. También le ordenó cumplir la obligación de difundirlo eficazmente entre las comunidades indígenas.

2.3 Atención de las solicitudes de información en lengua indígena

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, 11 de junio de 2019³³

Hechos del caso

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) presentó una acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos³⁴ de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal promovió otra acción de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 21, 44, párrafo segundo, 77 y 79, fracción V, de la misma ley. La Suprema Corte ordenó la acumulación de las acciones de inconstitucionalidad porque atacaban las mismas normas.

Entre otras cosas, la Comisión cuestionó la constitucionalidad del artículo 79, fracción V,³⁵ de la ley impugnada. Argumentó que i) las normas vulneran el derecho al acceso a la información de las comunidades indígenas;

³³ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=236406>.

³⁴ Los artículos 15; 21; 44, párrafo segundo; 47, primer párrafo; 49, párrafo segundo; 77;79, fracción V; 91;93; 95; 96; 98; 99, fracción IV; 103; 106; 107 y 108. El contenido de las normas impugnadas se encuentra disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/a8b6a4657686ea6f01e7a024377b814e0664d634.pdf>.

³⁵ "Artículo 79. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: [...]

V. Coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lenguas indígenas, preferentemente, sean atendidos en la misma lengua [...]"

ii) no respetaron el derecho de las personas indígenas a que se tomen en cuenta sus características culturales, como la lengua, en los procedimientos en los que son parte, y ii) el legislador local estableció que el organismo local debe coordinarse con las autoridades competentes para que el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO)³⁶ en materia de datos personales que se presenten en lengua indígena se atiendan, en la medida de lo posible, en la lengua en la que se presentaron. Enfatizó que un deber del instituto local se convierte en una facultad discrecional con la que puede decidir si resuelve esas peticiones en la lengua en la que se las presentaron. Por lo tanto, consideró que esta permisión viola el derecho de pueblos y comunidades indígenas a que se tome en cuenta sus costumbres y especificidades culturales en los juicios y procedimientos y tener asistencia de intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Garantiza la facultad del instituto local de atender, preferentemente, las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión en la misma lengua en la que se presenten el derecho de los pueblos o comunidades indígenas a que se tomen en cuenta sus características culturales, como la lengua, en los procedimientos de los que son parte?
2. ¿Viola la fracción V del artículo 79 de la ley impugnada, que establece que el organismo local debe resolver, preferentemente, las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO o los medios de defensa en la lengua en la que se le presenten, los derechos a la igualdad y no discriminación y a la certeza jurídica?

Criterios de la Suprema Corte

1. Cuando se formulen solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO o se interpongan recursos de revisión en lengua indígena, los organismos garantes deben atenderlos en la misma lengua. Esto porque los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a que, en todos los juicios y procedimientos, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, como la lengua. Por lo tanto, la facultad que permite al instituto local atender, preferentemente, en la misma lengua en que se presenten estas solicitudes no garantiza el derecho al acceso efectivo a los procedimientos de los que sean parte de los pueblos o comunidades indígenas.
2. Establecer que el organismo local deberá resolver las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO o los recursos de revisión que le sean planteados por los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, preferentemente, en la lengua en que se le presentan vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación y a la certeza jurídica. Esto porque genera un trato desigual no sólo respecto del resto de la población, sino

³⁶ Facultad que otorga la ley para que una persona, titular de datos personales, pueda decidir a quién proporciona su información, cómo y para qué; permite acceder, rectificar, cancelar y oponer al tratamiento de la información personal. Por sus iniciales, son conocidos comúnmente como derechos ARCO.

Acceso: derecho de acceder a información personal en posesión de terceros.

Rectificación: rectifica tu información en caso de estar incompleta o inexacta.

Cancelación: solicita que eliminen tus datos cuando lo desees.

Oposición: derecho a oponerte al uso de tu información personal.

de los pueblos o comunidades indígenas a los que sí se les resuelvan solicitudes o recursos en la lengua en la que fueron presentados. Además, causa incertidumbre jurídica porque deja al arbitrio del órgano local la decisión de en qué casos las solicitudes y recursos serán atendidos en la lengua indígena en que fueron planteados. Por lo tanto, la fracción V del artículo 79 de la ley impugnada es inconstitucional.

Justificación de los criterios

"[E]l hecho de que el legislador federal previera esa atribución de los organismos garantes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales origina dicha prerrogativa en favor de los interesados, pues de no ser así, no tendría ninguna razón de ser aquella previsión. Es decir, si los interesados no tuvieran el derecho en comento y los organismos la obligación correlativa, quedaría sin contenido la facultad que el legislador federal les atribuyó" (párr. 227).

"Por tanto, del análisis sistemático de las disposiciones comentadas se desprende que en los casos en que se formulen solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO, o bien, se interpongan recursos de revisión, ambos en lengua indígena, los organismos garantes de la materia deben atenderlos en la misma lengua" (párr. 228).

"[E]l derecho y correlativa obligación comentados no deriva aisladamente del texto constitucional e internacional que, como se dijo, garantizan a los pueblos y comunidades indígenas y a sus integrantes el acceso tanto a la jurisdicción del Estado como a los procedimientos legales en que intervengan, mediante, entre otras medidas, el deber de brindarles asistencia por medio de intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura para que puedan comprender y hacerse comprender, sino de su contenido complementado con la ley marco aplicable que, se reitera, prevé la atribución de los organismos garantes de coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lengua indígena, sean atendidos de la misma manera" (párr. 229).

"[L]a norma impugnada no sólo infringe el sistema de protección de datos personales implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal, sino también el diverso 1 así como el 16, párrafo primero, constitucional.

El numeral 1 porque ocasiona un trato desigual no sólo con el resto de la población, sino también con los miembros de aquellos pueblos o comunidades indígenas que, en su aplicación, vean resueltas sus solicitudes o recursos en la lengua en la que fueron propuestos" (párrs. 235-236).

"Asimismo, [...] como afirma la promovente, causa incertidumbre jurídica a los gobernados en la medida en que deja al arbitrio del resolutor en qué casos y en cuáles no las solicitudes y recursos serán atendidos en la lengua indígena en que fueron planteados.

Por las razones apuntadas, debe declararse inconstitucional el artículo 79, fracción V, en su porción normativa "preferentemente", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esta entidad el diez de abril del dos mil dieciocho" (párrs. 237-238).

Decisión

La Suprema Corte resolvió que la acción de inconstitucionalidad era procedente y estaba parcialmente fundada. En consecuencia, declaró la invalidez del artículo 79, fracción V de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México en su porción normativa "preferentemente". Estimó que en los casos en que se formulen solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO o se interpongan recursos de revisión en lengua indígena, los organismos garantes deben atenderlos en la misma lengua. Dejar que el organismo decida en qué lengua serán atendidas las peticiones genera incertidumbre jurídica. Además, implica un trato desigual respecto del resto de la población y de los pueblos o comunidades indígenas a los que sí se les resuelvan sus solicitudes o recursos en la lengua en la que fueron propuestos.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 100/2017, 11 de junio de 2019³⁷

Hechos del caso

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) promovió una acción de inconstitucionalidad contra, entre otros artículos, el 83, párrafo tercero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán³⁸ porque viola el derecho a la igualdad y no discriminación de pueblos y comunidades indígenas. Argumentó que el artículo 83 discrimina a los hablantes de lenguas indígenas porque establece la obligación del INAI de promover acuerdos con instituciones públicas que los auxilien en la recepción, trámite y respuestas a solicitudes sólo en lengua maya, pero no en otras lenguas indígenas.

El Poder Legislativo señaló que era innecesario enumerar cada una de las lenguas que se hablan en el Estado y las que, por razones de movilidad de personas, tuvieran que considerarse para no discriminar por falta de enunciación expresa.

El Poder Ejecutivo local señaló que i) que la norma se refiera de manera explícita a la lengua maya no excluye la elaboración de formatos en otras lenguas o idiomas; ii) la obligación de las autoridades locales de generar formatos en lengua maya está justificada porque en Yucatán es hablada por más de 500,000 personas, lo que representa un cuarto de la población de la entidad. En comparación, las otras tres lenguas indígenas, la mixe, chol y tzeltal, en conjunto, tienen 1,957 personas hablantes,³⁹ esto es, menos de 1% de las lenguas indígenas, mientras que el maya es hablado por 99% de la población indígena yucateca, y iii) el artículo impugnado estipula, simplemente, la obligación de ofrecer documentos que garanticen los derechos fundamentales relacionados con los datos personales.

³⁷ Ponente: Ministro Eduardo Medina-Mora Icaza. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=222186>.

³⁸ "Artículo 83. Oficial de protección de datos personales

Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en este capítulo y formará parte de la unidad de transparencia.

Los responsables promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua maya, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente".

³⁹ De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).

Problema jurídico planteado

¿Discrimina a ciertas comunidades indígenas el artículo 83 de la ley impugnada, que establece el deber de promover acuerdos con instituciones públicas especializadas para que se auxilie a los sujetos obligados en la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información sólo en la lengua maya y no en las demás lenguas indígenas que se hablan en Yucatán?

Criterio de la Suprema Corte

El trato diferenciado entre lenguas en las que se pueden hacer trámites en materia de protección de datos personales no persigue una finalidad constitucional. Esto porque establece la preferencia de una lengua indígena respecto de otras en los trámites con el Estado relativos a datos personales. Por tanto, la norma impugnada viola el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que hablan una lengua distinta al español o al maya.

Justificación del criterio

"El artículo 6o. constitucional establece el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Ahora bien, este derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de que es lo que su gobierno hace" (párrs. 87-88).

"En términos de los artículos 2o. y 3o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, las lenguas indígenas son aquéllas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de las provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación; y forman parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional" (párr. 91).

"[T]odo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras; y obliga al Estado a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes" (párr. 95).

"Esta Suprema Corte parte del entendido de que no es admisible el establecimiento de directivas del Estado que prefieran el habla de un idioma o lengua sobre otro y que puedan tener como efecto a corto o largo plazo llevar al monolingüismo al favorecer la supresión directa o indirecta de otros idiomas o lenguas vivas" (párr. 102).

"El derecho de toda persona a hablar en su propio idioma o lengua contiene el derecho a que el Estado no otorgue preferencia en el uso corriente a un idioma o lengua respecto de otro, independientemente de cual sea este.

En este sentido, no existe una obligación universal a que el Estado responda en el idioma o lengua que cada individuo se lo solicite, puesto que es necesario atender razonablemente a las circunstancias históricas y demográficas específicas que definen los lenguajes que son efectivamente utilizados en un país o territorio, pero sí la obligación a no establecer como medida gubernamental que un idioma o lengua deba ser utilizado de forma preferente sobre otros" (párrs. 103-104).

"Este trato diferenciado entre idiomas o lenguas en las cuales se pueden llevar a cabo los trámites en materia de protección de datos personales no sigue una finalidad constitucional legítima ya que establece la preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas para ser utilizada en los trámites relativos a datos personales con el Estado" (párr. 109).

"La norma es violatoria del principio de igualdad y no discriminación respecto de personas que hablen una lengua distinta al castellano o al maya, puesto que distingue en dar un trato preferente en atención a la lengua/idioma que se use.

De este modo, es fundado el concepto de invalidez, y se declara la invalidez del artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán" (párrs. 110-111).

Decisión

La Suprema Corte declaró parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad. Estimó que la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que hablan una lengua distinta al español o al maya. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 83, párrafo tercero de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.

2.4 Preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 109/2020, 18 de enero de 2022⁴⁰

Razones similares en AI 63/2022

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte contra el artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán.⁴¹ Alegó

⁴⁰ Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270027>.

⁴¹ "Artículo 68.- La planificación familiar tiene carácter prioritario. Las personas pueden tener el número de hijos que deseen y determinar el intervalo entre embarazos. La promoción de la planificación familiar resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres, así como, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En las actividades de difusión se debe incluir la información y orientación, priorizando a las escuelas secundarias, bachilleratos, y en general, a todos los adolescentes y jóvenes del Estado. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo se debe indicar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 18 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número, todo ello, mediante una correcta información y acceso a métodos anticonceptivos, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja. [...] Las acciones de información y orientación educativa que se otorgue en las comunidades indígenas deberán proporcionarse en español y en lengua maya".

que establecer que la información y orientación educativa a las comunidades indígenas deberán darse en español y en lengua maya viola el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que hablan otra lengua indígena. Argumentó que la norma impugnada i) al disponer que la información y orientación sobre salud reproductiva y planificación familiar a las comunidades indígenas deberá darse en español y lengua maya es inconstitucional; ii) vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, a la salud y al acceso a la información de los residentes del estado que hablan otras lenguas; iii) obstaculiza el acceso de las personas hablantes de otra lengua a la información sobre salud reproductiva y planificación familiar, porque no la ofrecen en la lengua natal, y iv) genera un trato discriminatorio porque privilegia una lengua indígena sobre otras para llevar a cabo acciones de información y orientación educativa. En consecuencia, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma.

El Poder Legislativo defendió la constitucionalidad de la norma. Argumentó que i) el Congreso local reconoció que las necesidades de todas las personas son de igual importancia y que la población local, en su mayoría, es maya. Por lo tanto, la obligación de que las acciones de información y orientación de planificación familiar sean tanto en español como en maya busca mejorar la atención a la comunidad indígena de Yucatán; ii) la norma respeta el derecho a las lenguas de los pueblos indígenas y no lo limita o vulnera, y iii) antes no era obligatorio incluir otras lenguas además del español. En consecuencia, establecer la obligación de que la capacitación se dé también en lengua maya maximiza el alcance de las acciones que se deben llevar a cabo.

Problema jurídico planteado

¿Viola el artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, que establece que la información y orientación educativa a las comunidades indígenas deberá ser en español y en lengua maya, el derecho a la igualdad y no discriminación de las comunidades indígenas que hablan otra lengua indígena?

Criterio de la Suprema Corte

Establecer que la información y orientación educativa en materia de salud reproductiva para las comunidades indígenas deberán ser en español y en lengua maya viola el derecho a la igualdad y no discriminación de los hablantes de otra lengua indígena. El derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada. En este sentido, toda persona tiene derecho a ser informada y a que la información que se le entregue pueda ser entendida por ella. Por lo tanto, la falta de inclusión de otras lenguas lejos de maximizar los derechos de acceso a la información lo limita a las lenguas predominantes en el estado de Yucatán, es decir, al español y a la lengua maya. En consecuencia, el artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán es inconstitucional porque impide el acceso a la información relevante o esencial en materia de salud reproductiva a los hablantes de una lengua indígena distinta al maya.

Justificación del criterio

"[E]l artículo 6o. constitucional establece el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Ahora bien, este derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua

determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de que es lo que su gobierno hace. En este sentido, toda persona tiene derecho a ser informada por su gobierno y poder actuar en consecuencia de la información que le ha sido entregada, bajo la premisa de que la información debe ser entendible para el solicitante" (párr. 53).

"El Pleno de la SCJN, en interpretación de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas, ha dispuesto que el artículo 2o., Apartado A, fracciones IV y VIII, constitucional establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y garantizar ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura" (párr. 55).

"Aproximadamente 65.4% de la población existente en Yucatán se auto adscribe como indígena, lo cual la ubica como la segunda entidad federativa del Estado Mexicano con mayor población originaria, lo que representa aproximadamente el 29% de la población yucateca que habla lengua indígena (544,927 personas). Además, un 4.8% habla alguna lengua indígena y no habla español. En el Estado de Yucatán se hablan aproximadamente 39 lenguas indígenas, siendo cinco las principales, las cuales son la maya (98.7%), chol (0.2%), tzeltal, mixe y zapoteco (0.1%, cada una)" (párr. 72).

"[E]ste Pleno de la SCJN estima que el acceso a la información es un componente fundamental del derecho a la salud, el cual adquiere un carácter instrumental que debe ser garantizado por el Estado, de conformidad con los artículos 4o. y 6o. de la Constitución General y el parámetro convencional aplicable. En particular, el acceso a la información en materia de salud reproductiva constituye en efecto un deber oficioso a cargo del Estado, el cual debe incluir medidas adecuadas de información y educación que habilite a las personas a tomar decisiones libres y conscientes sobre su salud sexual, reproductiva y de planificación familiar, el cual debe ser brindado sin discriminación a los diversos sectores de la población y en general" (párr. 75).

"el Pleno de esta SCJN considera que el ejercicio de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Por lo que el acceso a la información en materias relevantes como lo concerniente al derecho a la salud, constituyen un deber esencial, de conformidad con los artículos 2o., 4o. y 6o. de la Constitución General, y demás disposiciones convencionales en la materia" (párr. 77).

"Si bien en México se reconoce la existencia de al menos 68 lenguas indígenas, resulta de vital importancia que los gobiernos garanticen el acceso a la información pública, sobre todo en temas relevantes y/o esenciales, no sólo en las lenguas predominantes, sino también en las lenguas minoritarias, de manera que éstas no sean excluidas del ámbito de su aplicación, así como se garanticen los derechos que le asisten a las personas que las hablan.

Por lo que, si bien la norma impugnada pretendió de manera positiva incorporar explícitamente, además del español, la inclusión en el acceso a la información correspondiente de los hablantes de lengua indígena maya en el Estado de Yucatán, que representa casi el 99% de sus integrantes, resulta evidente que la medida no incorporó el restante porcentaje de esa población indígena por pequeño que éste sea, por lo que de jure esa minoría queda excluida de recibir información relevante y/o esencial para el ejercicio de su salud sexual

y reproductiva, por vías adecuadas y efectivas para su debida comprensión, lo que contraviene el parámetro constitucional" (párrs. 78-79).

"[L]a ley de carácter General es muy similar al artículo 68 impugnado de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Con la diferencia explícita en la última fracción de ambas normas. Así, en la Ley General se refiere a que las acciones de información se llevarán a cabo 'en español y en lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidades de que se traten', mientras que en la norma impugnada se refiere 'proporcionarse en español y en lengua maya'.

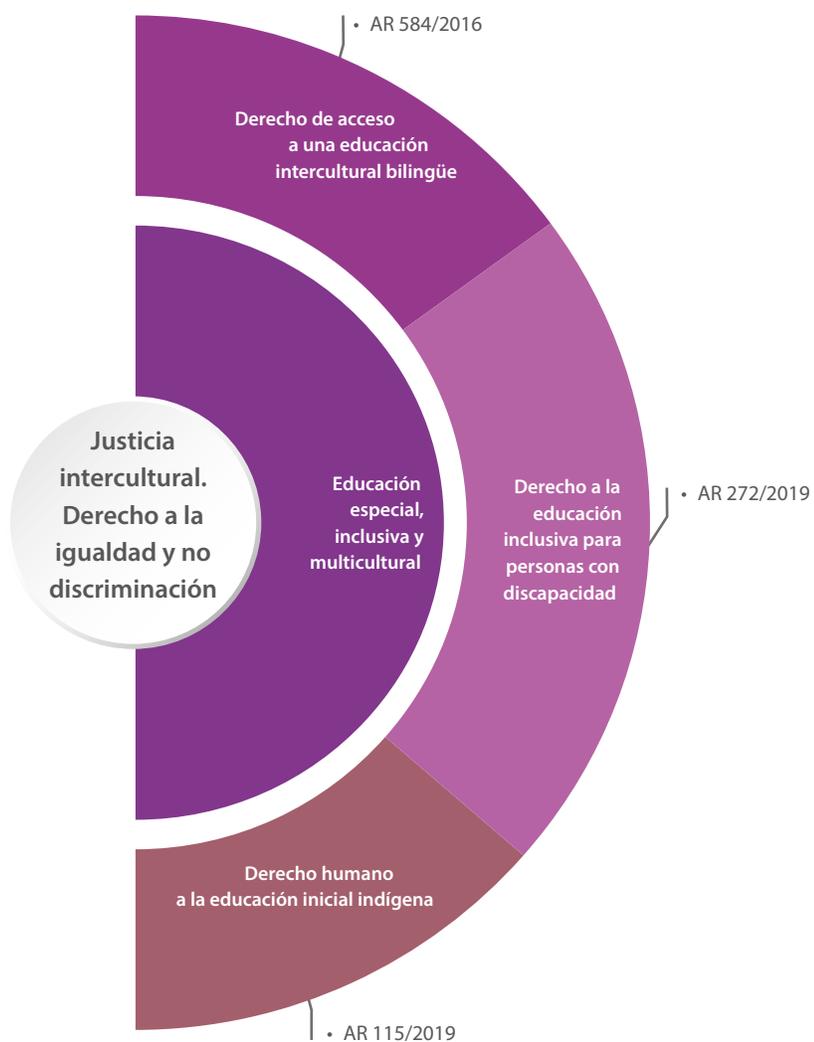
Lo anterior, evidencia que la norma impugnada, lejos de maximizar los derechos de la Ley General, ya sea estableciendo de manera genérica las lenguas indígenas, o bien especificando éstas de acuerdo con su uso en la región o comunidades, la norma impugnada lo limitó a las lenguas predominantes en el Estado de Yucatán; en este caso el español y la maya" (párrs. 81-82).

"[E]ste Pleno de la SCJN encuentra que la falta de inclusión de otras lenguas indígenas en la norma impugnada vulnera los derechos de acceso a la información relevante y/o esencial en materia de salud reproductiva de otras minorías de lengua indígena que no contempla la norma, lo que limita el parámetro de regularidad constitucional, por lo que corresponde **declarar la invalidez del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán**" (párr. 86).

Decisión

La Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 68, último párrafo, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán. Estimó que la falta de inclusión de otras lenguas indígenas en la norma impugnada vulnera los derechos al acceso a la información relevante o esencial en materia de salud reproductiva de los hablantes de las lenguas indígenas no contempladas en la norma.

3. Educación especial, inclusiva y multicultural



3. Educación especial, inclusiva y multicultural

3.1 Derecho de acceso a una educación intercultural bilingüe

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 584/2016, 15 de noviembre de 2017⁴²

Hechos del caso

Un padre, en representación de su hija, inició un juicio de amparo indirecto contra diversas autoridades de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo. Alegó que las demandadas no protegieron el derecho a la educación de los niños y niñas de las comunidades indígenas de Hidalgo. En particular, el derecho de su hija, porque no adoptaron las medidas necesarias para asegurar una educación intercultural bilingüe que permitiera preservar cultura y lengua como integrantes del pueblo indígena hñahñu otomí de San Ildefonso, Tepeji del Río de Ocampo. Estimó que se vulneró el derecho de su hija a una educación culturalmente aceptable porque se debe garantizar el respeto de la identidad, cultura y tradiciones de los pueblos indígenas.

El juez constitucional sobreseyó el juicio de amparo. Consideró que el demandante no individualizó de manera adecuada a las autoridades demandadas, por lo tanto, no era posible analizar sus argumentos. Contra esta decisión, el demandante interpuso un recurso de revisión. Recalcó que las autoridades no han adoptado las medidas necesarias para asegurar la implementación de una educación intercultural bilingüe, acorde con los estándares internacionales en la materia. Además, argumentó que i) ante el incumplimiento de obligaciones constitucionales, las autoridades tienen el deber de establecer clases de regularización para equiparar los conocimientos de español y hñahñu; ii) se debe respetar el derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente accesible y permanente como medio de protección de la educación intercultural bilingüe. Esto porque las comunidades y pueblos indígenas conocen de manera plena el idioma, las tradiciones, las costumbres y, en general, su cultura y cosmovisión.

⁴² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

El tribunal colegiado revocó la sentencia y le ordenó al juez reponer el procedimiento. Después de repetir el procedimiento, el juez de amparo negó la protección constitucional. Consideró que las autoridades educativas demostraron que había programas de estudio, lineamientos y medidas especiales para proteger y garantizar diversidad multicultural y educación integral a la niña.

Contra esta sentencia, el demandante presentó un segundo recurso de revisión. Principalmente, alegó que i) la sentencia de amparo viola el derecho de las personas indígenas a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural. Esto porque la interpretación judicial estipula que la educación intercultural bilingüe no es un derecho, sino un medio de integración de las comunidades indígenas a un proceso productivo, y ii) se vulneró el derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente accesible y permanente como medio de protección de la educación intercultural bilingüe. Esto con relación a la elaboración e implementación de los planes de estudio, así como la metodología o cualquier otro elemento que deba ser considerado para la impartición de una educación culturalmente aceptable.

El tribunal colegiado remitió el asunto a la Suprema Corte para su estudio y resolución.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Viola la omisión de adoptar las medidas necesarias para asegurar que los niños indígenas accedan a una educación intercultural bilingüe como integrantes del pueblo indígena hñahñu el derecho a una educación culturalmente aceptable que garantice el respeto de la identidad, cultura y tradiciones?
2. ¿Viola la exclusión de las comunidades indígenas de la elaboración e implementación de los planes de estudio, así como de la metodología o cualquier otro elemento relevante para la impartición de una educación culturalmente , el derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente accesible y permanente como medio de protección de la educación intercultural bilingüe?

Criterios de la Suprema Corte

1. El Estado mexicano tiene una política pública en materia de educación intercultural bilingüe, que se traduce en una estrategia nacional y un plan de acción con objetivos y estándares claros. Éstos se enfocan en el desarrollo de infraestructura, planes y programas y materiales educativos que sean cultural y lingüísticamente pertinentes. La estrategia enfatiza el reconocimiento, valoración y preservación de la diversidad cultural y fomenta el respeto por las diferencias, los derechos humanos y la no discriminación. Los planes y programas establecidos son una medida para garantizar el derecho de las niñas y de los niños indígenas a acceder a una educación intercultural bilingüe. La protección de este derecho requiere que las comunidades indígenas participen en el desarrollo de infraestructura, la coordinación entre autoridades y la asignación de recursos. Por lo tanto, la política pública en materia de educación intercultural bilingüe es una medida que permite garantizar el derecho de la niñez indígena a recibir una educación culturalmente aceptable, que garantice el respeto de su identidad, cultura y tradiciones.

2. Los planes y programas de estudio para la educación básica, así como la incorporación de contenido regional en éstos y la disponibilidad de material en idioma hñahñu no acreditan que se llevó a cabo una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.

El gobierno federal tiene la obligación de elaborar los planes y programas de estudio para la educación básica considerando la opinión de las autoridades educativas locales. Además, debe atender las propuestas de docentes, investigadores, madres y padres de familia o tutores y grupos e instituciones sociales interesados en la educación y consultar a los pueblos y comunidades indígenas para enriquecer esos planes y programas atendiendo a las necesidades regionales. Por lo tanto, la exclusión de las comunidades indígenas de la elaboración de planes de estudio viola su derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente accesible y permanente como medio de protección de la educación intercultural bilingüe.

Justificación de los criterios

"El apartado B del artículo 2 de la Constitución establece la obligación del Estado, a fin de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, de prever las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, así como de abatir las carencias y rezagos que los afectan, para lo cual deberá: impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; garantizar "e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación"; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades; apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas; establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas; consultar "a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen"(pág. 25).

"[L]a normativa constitucional, convencional y legal consagra el derecho a la educación, exigiendo que sea obligatoria, gratuita, laica y tienda a abatir la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios buscando la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer la dignidad de la persona y evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; la educación debe buscar la dignidad de la persona, el aprecio y respeto por la diversidad cultural, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de los pueblos y comunidades indígenas, a través de una educación bilingüe e intercultural que se preste conforme a planes y programas que abarquen contenidos regionales que reconozcan la herencia cultural de estos pueblos, ello de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las propias comunidades indígenas" (pág. 30).

"[E]l numeral 2 de la Constitución consagra a favor de las personas indígenas para que se tengan en cuenta sus costumbres y especificidades culturales en los juicios y procedimientos en que sean parte, lo cierto es que precisa que estas personas aunque sean multilingües tiene derecho a obtener del Estado, tanto el apoyo necesario para poder vivir plenamente en su lengua materna como el necesario para acceder a una comunidad política más amplia mediante el conocimiento del español, así como al referir el derecho de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a tener acceso a una educación adecuada, así como a gozar de lo esencial para incorporarse igualitariamente al sistema productivo, pues tan **'incompatibles con la Constitución Federal son las políticas asimilacionistas tradicionales, que perseguían la desaparición de las lenguas indígenas, desconocían el derecho de las personas a transmitir las y usarlas privada y públicamente, y convertían la condición de hablante de lengua indígena en un locus permanente de discriminación y subordinación, como lo sería ahora una política que condicionara el mantenimiento de la autodefinición como persona indígena al hecho de no conocer el español'**" (pág. 33).

"[E]s posible advertir que existe material educativo referente a la diversidad cultural presente en el Estado de Hidalgo y, específicamente a la cultura y lengua hñahñu, y si bien no puede afirmarse que los planes y programas establecidos con el propósito de reconocer la diversidad cultural y lingüística de la Nación y, concretamente de la existente en la mencionada entidad federativa, así como las medidas establecidas para su implementación, son suficientes y colman a plenitud el derecho de las niñas y de los niños indígenas a acceder a una educación intercultural bilingüe, lo cierto es que resultan suficientes para desvirtuar la omisión que en la demanda se imputa a las autoridades educativas federales y locales, en tanto no puede desatenderse que ese derecho se comprende dentro del grupo de los derechos económicos, sociales y culturales" (pág. 40).

"[C]ontrario a lo argumentado por la parte recurrente, el Estado mexicano sí ha garantizado el núcleo esencial del derecho de acceso a una educación bilingüe e intercultural, tratándose de estudiantes pertenecientes a grupos y comunidades indígenas.

"[E]l Estado mexicano sí cuenta con una política pública en materia de educación intercultural bilingüe, lo que se traduce en una estrategia a nivel nacional y un plan de acción con objetivos y estándares claros, enfocados en el desarrollo de infraestructura, planes y programas educativos y materiales educativos, que resulten cultural y lingüísticamente pertinentes, al incorporar tanto elementos que contribuyen al desarrollo de competencias que permiten a los educandos insertarse plenamente y en pie de igualdad a la vida social y productiva, como elementos de índole cultural, haciendo énfasis en el reconocimiento, valoración, y preservación de la diversidad cultural, fomentando en todo momento el respeto por las diferencias, los derechos humanos y la no discriminación" (pág. 64).

"[L]a existencia de planes y programas de estudio con perspectiva intercultural bilingüe, cursos de capacitación y seminarios al personal docente a fin de proporcionar una educación intercultural bilingüe de calidad, material didáctico que permita el conocimiento de la cultura y lengua indígenas pero también del español —incluso el libro de ejercicio de tercero y cuarto grados en lengua hñahñu—, evaluaciones continuas tanto de docentes como de alumnos que permitan medir el cumplimiento de los fines y objetivos perseguidos y, en su caso, la redefinición de los métodos aplicados" (pág. 65).

"Es por ello que no se puede establecer que las autoridades escolares federales y locales que se encuentran involucradas de manera activa en la estrategia nacional en materia de educación y, en especial de la educación intercultural bilingüe, han transgredido los derechos de la quejosa, solamente porque no está demostrado que en la escuela a la que asiste, a la fecha no se cuenta con profesores que pertenezcan a la misma comunidad que ella, ni que se hayan implementado clases regulatorias a fin de igualar los niveles de competencia de la lengua hñahñu y el español, pues como ha quedado establecido, el estándar para concluir si ha existido una violación a sus derechos, es el concerniente al núcleo esencial del derecho, mismo que ha sido garantizado por el Estado mexicano —incluidas las autoridades responsables—, tal y como ha quedado examinado" (pág. 66).

"Esto es, no se desconoce que la quejosa pertenece a una comunidad indígena, en la que manifiesta que no tiene acceso a una educación intercultural bilingüe acorde a los estándares constitucionales e internacionales en la materia, pues lo cierto es que tal situación se encuentra sujeta precisamente al desarrollo progresivo de la estrategia nacional diseñada e implementada, lo que de ninguna manera desconoce la importancia del derecho a recibir una educación intercultural y bilingüe para los integrantes de las comunidades indígenas, pero no supone que como medida inmediata todos los integrantes de éstas cuenten con la totalidad de elementos plasmados en la estrategia nacional, pues como ya se ha indicado, ello depende del desarrollo de infraestructura, la coordinación entre autoridades y la asignación de recursos" (pág. 67).

"Se concluye de la normativa en la materia, que la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal al cumplir con su obligación de elaborar los planes y programas de estudio para la educación básica debe considerar la opinión de las autoridades educativas locales, que deben proponer contenidos regionales para enriquecer esos planes y programas, además de atender las propuestas de docentes, investigadores, madres y padres de familia o tutores, y grupos e instituciones sociales interesados en la educación y, además, consultar a los pueblos y comunidades indígenas" (pág. 75).

"[E]n el caso, de las pruebas exhibidas por las autoridades responsables [...] se advierte que si bien demostraron la existencia de planes y programas de estudio para la educación básica, así como la incorporación de contenido regional en los mismos e, incluso, la existencia de material en idioma hñahñu, lo cierto es que no aportaron prueba alguna para acreditar que han llevado a cabo la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas que exige la normativa constitucional, convencional y legal referida con anterioridad, específicamente a la comunidad indígena Hñahñu Otomí de San Idelfonso, Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, a la que pertenece la niña indígena promovente del juicio de amparo" (pág. 76).

"En consecuencia, resulta procedente conceder el amparo a la parte quejosa para el efecto de que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, directamente o a través de los Consejos Estatales, Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación, lleven a cabo la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a la comunidad indígena Hñahñu Otomí de San Idelfonso, Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, a fin de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, consideren los resultados de dicha consulta en la elaboración, revisión y actualización de los planes y programas de estudio para la edu-

cación básica, cuando conforme a la ley de la materia proceda elaborarlos, revisarlos o actualizarlos, ya que ello constituye un derecho no sólo de la mencionada comunidad y de los demás pueblos indígenas del país sino también de cada integrante de esos pueblos y comunidades y, concretamente, de la niña indígena ***** , que promovió el presente juicio de amparo" (pág. 77).

Decisión

La Suprema Corte, por un lado, negó el amparo solicitado. Estimó que la política pública en materia de educación intercultural bilingüe es una medida que permite garantizar el derecho de los demandantes a recibir una educación culturalmente aceptable que asegure el respeto de su identidad, cultura y tradiciones.

Por otro lado, concedió la protección constitucional respecto de la falta de celebración de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe como medio de protección de la educación intercultural bilingüe. Consideró que atender las propuestas de docentes, investigadores, madres y padres de familia o tutores y grupos e instituciones sociales interesados en la educación y, además, consultar a los pueblos y comunidades indígenas tiene la finalidad de enriquecer esos planes y programas atendiendo a las necesidades regionales. Por lo tanto, la exclusión de las comunidades indígenas de la elaboración de los planes de estudio viola su derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente accesible y permanente como medio de protección de la educación intercultural bilingüe.

3.2 Derecho a la educación inclusiva para personas con discapacidad

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 272/2019, 23 de octubre de 2019⁴³

Hechos del caso

Los padres de una niña indígena mazahua con discapacidad la llevaban a un centro de atención múltiple que prestaba servicios de intervención temprana, preescolar, primaria, secundaria y capacitación laboral. Posteriormente, la inscribieron en un centro preescolar indígena, pero cuando faltaba un mes para que concluyera el ciclo escolar dejaron de llevarla, porque consideraron que el centro no tenía maestros idóneos, infraestructura, métodos y materiales adecuados y una organización escolar que favoreciera al máximo su aprendizaje.

Para el siguiente ciclo escolar, los padres inscribieron a la niña en una escuela primaria indígena y les pidieron a las autoridades escolares que se realizaran ajustes especiales para su mejor aprendizaje. Entre estos ajustes estaban la instalación de un candado en la reja para evitar que la niña se escapara, y de una tapa en la cisterna a la que los niños iban por agua para los baños. Las autoridades escolares no atendieron ninguna de las peticiones de los padres debido, argumentaron, a la falta de recursos. En consecuencia, ante la negativa de hacer los ajustes especiales, la niña dejó de asistir a la escuela.

El padre de la niña presentó un amparo indirecto. Argumentó que i) el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación inclusiva para las personas con discapacidad. Esto implica que se debe modi-

⁴³ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

ficar la infraestructura educativa física, capacitar a las familias y profesores, modificar libros de texto, modular materiales educativos y métodos de enseñanza, adecuar planes de estudio y propiciar una organización escolar que permita el acceso efectivo a este derecho; ii) se viola el derecho a la igualdad y no discriminación de la menor porque no hay política de accesibilidad, ni ajustes razonables para que pueda recibir una educación inclusiva y de calidad en su comunidad; iii) la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Legislatura del Estado de México incumplieron su obligación de asignar recursos para asegurar un "entorno educativo integral". Pidió, entre otras cosas, que la Cámara de Diputados destinara una cantidad suficiente de recursos para la educación inclusiva, dado que no había asignado una partida presupuestal para garantizarles a las comunidades mazahuas del Estado de México una educación incluyente. También solicitó que se tomaran medidas y acciones para capacitar a los maestros y la implementación de una campaña de concientización en materia de discapacidad, y iv) se debe tomar en cuenta que su hija tiene una discapacidad, pertenece a una comunidad indígena, es de sexo femenino y de un estrato económico bajo. Por lo tanto, es necesario recopilar información concreta y elaborar diagnósticos para el diseño e implementación de políticas públicas en su beneficio y de las personas con discapacidad.

El juez constitucional, por un lado, sobreseyó el juicio de amparo. Estimó que las autoridades destinaron recursos a la educación pública y, en específico, incluyeron una partida presupuestal al programa para la inclusión y equidad educativa. Señaló que sí se legisló con el objeto de educar a las comunidades en materia de discapacidad y educación inclusiva. Por otro lado, concedió el amparo a fin de que el director general de Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) cumpliera sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de educación inclusiva. Esto porque durante el juicio la niña volvió a asistir a la escuela, pero como oyente, debido a que no se han generado las condiciones para que reciba una educación inclusiva.

Contra la sentencia de amparo, el demandante interpuso un recurso de revisión. Principalmente, argumentó que i) el juez de amparo no estudió sus argumentos sobre la falta de asignación presupuestal del Congreso de la Unión y la Legislatura del Estado de México para la inclusión educativa. Esto porque la comunidad no ha recibido ningún financiamiento ni reasignación presupuestal para garantizar la educación inclusiva e integral en la comunidad, lo que viola los derechos de las personas con discapacidad; ii) se violó el derecho de su hija a la educación inclusiva: la lista de asistencia de la escuela demuestra que no está formalmente inscrita en la primaria, sino que sólo es oyente; iii) el director del SEIEM discriminó a su hija al señalar que ella no debe estudiar en la primaria indígena sino en el centro de atención múltiple; iv) la Secretaría de Educación Pública y la Subsecretaría de Educación Básica no han regulado un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de especialistas en educación especial disponibles en todas las escuelas del país. Por lo tanto, la conclusión de que el mero Programa del Sistema Nacional de Formación en Servicio prueba que no hubo omisión por parte de los demandados es incorrecta, y v) no hay un mecanismo para pedir ajustes razonables, dar trámite a la solicitud, evaluar si responde a las necesidades, voluntad, preferencias y opciones de los alumnos, analizar la idoneidad del ajuste ni establecer procesos de reparación cuando los ajustes no sean adecuados.

El SEIEM también presentó un recurso de revisión. Alegó que el juez constitucional no consideró que se habían hecho los trámites necesarios para la inscripción formal de la niña al grupo de segundo grado.

La Suprema Corte admitió el recurso y procedió al estudio de los argumentos planteados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Viola la falta de implementación de medidas de accesibilidad, como la elaboración y actualización los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos para los alumnos indígenas con discapacidad y la falta de formación, actualización y capacitación profesional a maestros de educación básica, que incluya la atención adecuada de personas con discapacidad en escuelas regulares, el derecho a la educación inclusiva de los niños indígenas con discapacidad?
2. ¿Viola la falta de un sistema educativo inclusivo y de mecanismos para tramitar e implementar ajustes razonables para alumnos indígenas con discapacidad el derecho a la igualdad y no discriminación de los niños indígenas con discapacidad?

Criterios de la Suprema Corte

1. La omisión de implementar medidas de accesibilidad, como la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos que requieren los alumnos indígenas con discapacidad, viola el derecho a la educación inclusiva. Para garantizar el derecho a la educación inclusiva las autoridades deben hacer los ajustes razonables para que todos alumnos tengan un acceso en igualdad de condiciones. Por lo tanto, la falta de formación, actualización y capacitación profesional de maestros de educación básica, que incluya la atención adecuada de personas con discapacidad en escuelas regulares, implica el incumplimiento de las obligaciones en materia de educación inclusiva.
2. Los sistemas educativos incluyentes abarcan a todos los grupos excluidos o que están en una posición de desventaja histórica y estructural, entre éstos, las personas indígenas con discapacidad por la particular interrelación de diversas vulnerabilidades. El derecho a la no discriminación incluye el derecho a no ser objeto de segregación y a que se realicen ajustes razonables, así como la obligación de ofrecer entornos educativos accesibles. Por lo tanto, la falta de un sistema educativo inclusivo, así como la omisión de crear mecanismos para tramitar y facilitar la implementación de ajustes razonables en el servicio educativo para alumnos indígenas con discapacidad viola el derecho a la igualdad y no discriminación.

Justificación de los criterios

"[A]fecto de cumplir con el derecho a la educación inclusiva establecido en el artículo 3o. constitucional, debe garantizarse que las instituciones educativas públicas provean de materiales diseñados con criterios de accesibilidad, diseño universal e inclusión, como forma de garantizar la disponibilidad del servicio educativo" (pág. 59).

"Existe una diferencia entre la obligación de garantizar la accesibilidad general y la de realizar ajustes razonables. La accesibilidad beneficia a grupos de la población y se basa en un conjunto de normas que se aplican gradualmente. En tanto que los ajustes razonables se refieren a una persona y son complementarios a la obligación relativa a la accesibilidad.

Todas las medidas de apoyo previstas deben adecuarse al objetivo de la inclusión. Por consiguiente, deben estar encaminadas a que los alumnos con discapacidad tengan más oportunidades de participar en las clases y las actividades extraescolares junto con sus compañeros, en lugar de marginarlos" (pág. 61).

"[L]os ajustes razonables deben realizarse desde el momento en que una persona con discapacidad requiera acceder a situaciones o entornos no accesibles, o quiera ejercer sus derechos. Los ajustes razonables son solicitados a menudo, aunque no necesariamente, por la persona que requiere el acceso o los representantes de una persona o un grupo de personas facultados para hacerlo. Los ajustes razonables deben negociarse con el solicitante o los solicitantes" (pág. 62).

"La educación inclusiva se basa en el principio de que siempre que sea posible todos los niños deben estudiar juntos, sin establecer ningún tipo de diferencias. La educación inclusiva reconoce que todo niño tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje particulares y que los alumnos con necesidades educativas específicas deben tener acceso al sistema de educación general y encontrar acomodo en él mediante una pedagogía centrada en el niño" (pág. 70).

"[L]as escuelas con un sistema educativo general con esta orientación inclusiva representan la medida más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos, ya que los niños que se educan con sus pares tienen más probabilidades de convertirse en miembros productivos de la sociedad y de estar incluidos en su comunidad. Por ello, la educación inclusiva es fundamental para la construcción de sociedades inclusivas" (pág. 71).

"En ese sentido, debe señalarse que la educación inclusiva no sólo demanda igualdad, sino equidad en el tratamiento y acceso para todos los niños, niñas y adolescentes. En efecto, la igualdad se refiere a tratar a todos los alumnos por igual. La equidad en la educación significa, en cambio, una obligación estatal de asegurar que las circunstancias personales o sociales, como el género, el origen étnico o la situación económica, como sucede en el presente asunto, no sean obstáculos que impidan acceder a la educación, y que todas las personas alcancen al menos un nivel mínimo de capacidades y habilidades" (pág. 72).

"[H]ablar de un sistema educativo incluyente abarca a todos aquellos grupos que han sido excluidos o se encuentran en posición de desventaja de manera histórica y estructural. Aunque no hay un apartado específico sobre personas indígenas con discapacidad, podemos afirmar que esta condición, en interrelación con otras, posibilita lo que se llama "acumulación de desventajas"; esto permite que se puedan dar la segregación y discriminación —en las interrelaciones sociales— de una manera más acentuada. La condición de mujeres indígenas con discapacidad puede ser un indicativo de una triple discriminación a la que podríamos sumar la edad o las preferencias de género, como en el caso que ahora se resuelve" (pág. 74).

"En ese sentido, toda vez que las autoridades responsables no acreditaron satisfacer los objetivos del Programa en estudio en la Primaria Indígena [...] a favor de la menor de iniciales [...], se considera que no han cumplido con las obligaciones que el Estado mexicano tiene en materia de educación inclusiva, provenientes tanto de fuente nacional como internacional. Consecuentemente, son fundados los agravios de la parte quejosa." (pág. 82).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo. En consecuencia, le ordenó al director general de Servicios Educativos Integrados al Estado de México:

1. No obligar a la niña a recibir la educación básica en el Centro de Atención Múltiple (CAM), que sólo alberga a alumnos con discapacidad.
2. Inscribir formalmente a la niña en la escuela primaria indígena federalizada.
3. Permitirle a la niña el acceso a todos los beneficios de los diversos programas de apoyo a los demás alumnos de esa escuela, como los libros de texto gratuitos.
4. Analizar, junto con la niña, el personal del Centro de Atención Múltiple (CAM), los maestros de la escuela primaria indígena y sus padres, cuáles son las prioridades en la educación, las necesidades específicas y las barreras para aprendizaje con el fin de establecer propósitos específicos para ella y formular un plan Individual de ajustes razonables.
5. Hacer una planeación individualizada, que deberá revisarse, por lo menos, cada seis meses, para evaluar su pertinencia.
6. Darles a los padres de la menor y a los maestros de la escuela primaria información y orientación sobre educación inclusiva, herramientas y metodologías específicas para trabajar con niños indígenas con discapacidad.

A la Secretaría de Educación Pública le ordenó:

1. Garantizar las condiciones de accesibilidad en la escuela primaria indígena, adecuadas para la discapacidad que presenta la niña.
2. Resolver el problema de la falta de agua en los baños de la escuela.
3. Tapar el acceso a la cisterna de la institución educativa.
4. Resolver el problema de la reja de acceso a la escuela, abierta en el horario de clases.
5. Eliminar el riesgo de que la niña caiga en el espacio entre la cancha y los baños de la escuela.
6. Antes del inicio del siguiente ciclo escolar, diseñar un plan de acción en el que se evalúen las barreras físicas de la escuela, se propongan los ajustes razonables y se hagan las modificaciones para que todos los espacios de la institución sean accesibles.
7. Incorporar al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica a los docentes de la escuela primaria indígena y al personal que se asigne para que se garantice la integración educativa de la niña.
8. Establecer un mecanismo en la escuela primaria a la que acude la niña para solicitar los ajustes razonables que cada estudiante indígena con discapacidad requiere.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 115/2019, 21 de noviembre de 2019⁴⁴

Hechos del caso

Un grupo de padres y madres de familia de una comunidad indígena de Quintana Roo, en representación de sus hijos, iniciaron un amparo indirecto. Demandaron, entre otras autoridades de Quintana Roo, i) al gobernador; ii) al secretario de servicios educativos; iii) al titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y iv) a un profesor del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Los padres de familia i) atacaron la solicitud verbal de las autoridades educativas estatales y la autoridad sindical del SNTE para que las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena no volvieran a impartir clases en esa escuela. Enfatizaron que aunque las autoridades educativas les informaron que la orden buscaba que el Centro implementara el sistema diseñado por el Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), los Convenios de Concertación Voluntaria de Promotores Educativos del Programa de Educación Inicial no Escolarizada y los Programas Compensatorios para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, esa solicitud vulneraba el derecho humano a la educación inicial e indígena;⁴⁵ ii) afirmaron que esa orden implica que el centro educativo bilingüe indígena deja de cumplir la finalidad de preservar y enriquecer sus lenguas. Esto implica el incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a la educación, el interés superior de la niñez, los derechos a un debido proceso y a la seguridad jurídica, y iii) subrayaron que se vulneró el derecho de los niños de las comunidades indígenas del Centro a recibir una educación en sus propias lenguas y con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Esto porque los niños habían dejado de tener clases debido a que los docentes no asistían a la escuela

El juez constitucional sobreseyó el juicio de amparo. Contra esa decisión, los demandantes interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado revocó la sentencia de amparo y ordenó que se repusiera el procedimiento. En cumplimiento de esa orden, el juez permitió que los padres de familia ampliaran su demanda. Los padres solicitaron, entonces, que se declarara la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX y X, del decreto del 22 de marzo de 2012, que establece que el CONAFE tendrá por objeto gestionar recursos complementarios para el desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana en el exterior. Sostuvieron que esa norma omite el deber de las autoridades educativas estatales de garantizar el derecho a la educación inicial indígena a través de los maestros que pertenezcan a esta secretaria. Además, cuestionaron que las disposiciones del decreto fueron establecidas sin consultar de manera previa a la comunidad indígena.

El juez, por una parte, sobreseyó el juicio de amparo respecto de la orden verbal de las autoridades estatales de que las maestras dejaran de impartir la educación inicial indígena. Argumentó que, durante el trámite del

⁴⁴ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁴⁵ El derecho humano a la educación inicial de los pueblos indígenas implica que deben recibir una educación que se imparta en su propia lengua, se ajuste a sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje y refleje sus tradiciones y cultura.

juicio, se actualizó la causa de improcedencia prevista el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, esto es, estudiar actos consumados de modo irreparable. Cuando se presentó la demanda de amparo, los menores ya tenían más de cinco años y formalmente no cursaban educación inicial.⁴⁶

Por otro lado, el juez negó la protección constitucional respecto de los artículos impugnados del decreto del 22 de marzo de 2012. Estimó que la sola entrada en vigor de esas normas no afecta ni a los padres ni a los niños.

Contra la sentencia de amparo, los demandantes presentaron un recurso de revisión. El tribunal colegiado revocó el sobreseimiento respecto del secretario de los Servicios Educativos del Estado de Quintana Roo. Esto es, de la orden verbal dada a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena de que dejaran impartir clases. El tribunal remitió el asunto a la Suprema Corte para que se pronunciara sobre la constitucionalidad del decreto impugnado y la solicitud verbal a las maestras de que dejaran de impartir educación inicial a los estudiantes del centro educativo bilingüe indígena.

La Suprema Corte admitió el recurso. Consideró que este caso le permitía revisar la constitucionalidad del decreto impugnado y fijar el alcance del derecho humano a la educación, en relación con el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa. Esto aunque cuando se presentó el recurso los menores afectados ya no se estaban cursando la educación inicial indígena.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Viola la orden verbal a las maestras del centro de educación inicial indígena de que dejen de impartir educación a los niños el derecho humano a la educación inicial indígena de los niños y niñas?
2. ¿Es necesario realizar una consulta previa de los programas sociales que pueden impactar el ejercicio del derecho humano a la educación de las comunidades indígenas?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho humano a la educación indígena debe de satisfacer ciertos requisitos, en especial, cuando se trata de niñas y niños de pueblos y comunidades indígenas. Éstos son i) enseñarles a leer y a escribir en su propia lengua y garantizarles el dominio de la lengua nacional; ii) emplear sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, y iii) respetar sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones. El Estado está obligado a adoptar medidas adicionales, con enfoque inclusivo, para que las comunidades indígenas puedan ejercer sus derechos humanos, entre éstos, el derecho humano a la educación. La finalidad de estas medidas es superar paulatinamente la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente ha afectado a estos pueblos. Por lo tanto, la orden verbal de diversas autoridades del Centro de Educación Inicial Indígena dada a las maestras de dejar de impartir educación a los niños viola el derecho humano a la educación inicial indígena.
2. La falta de consulta previa del decreto a los miembros de la comunidad implica una doble violación a los derechos humanos. Esto porque, además de vulnerar el derecho a la consulta de cuestiones relativas

⁴⁶ La educación inicial tiene el propósito de favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años.

a la protección y garantía de derechos humanos de la comunidad indígena, también socavó el derecho humano a la educación. La consulta debió realizarse para garantizar y proteger el derecho humano a la educación de los niños de la comunidad indígena. Por lo tanto, las autoridades deben garantizar el derecho humano de la comunidad indígena a una consulta previa frente a cualquier acto que pueda impactar sus intereses y derechos.

Justificación de los criterios

"El derecho humano a la educación es un derecho social cuya garantía corresponde al Estado, quien, consecuentemente, se encuentra obligado a la realización de ciertas conductas para alcanzar su progresiva satisfacción. En ese entendido, el Estado mexicano ha adoptado constitucionalmente el compromiso de promover y de atender todos los tipos y modalidades educativos, dentro de los cuales se encuentra la educación inicial" (párr. 84).

"[E]sta Primera Sala se permite definir a la educación inicial como aquella que reciben los menores de edad desde su nacimiento y durante la etapa en la que comienzan a desarrollar las primeras habilidades cognitivas necesarias para su formación dentro de un núcleo familiar.

Al tratarse del primer acercamiento que tiene cualquier ser humano con su entorno, lo natural sería concebir que su instrucción correspondería a los progenitores del menor o, en su caso, a las personas que se encuentren bajo su cuidado. Sin embargo, como se sostuvo en párrafos previos, es indiscutible que el Estado no puede soslayar el compromiso que ha asumido en aras de proveer al desarrollo armónico de las capacidades cognitivas, intelectuales físicas y humanas de toda persona que nace y crece bajo su jurisdicción" (párrs. 87-88).

"[E]l Estado mexicano se encuentra específicamente obligado a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad en las comunidades indígenas, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; así como a definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos del Estado" (párr. 100).

"[E]l derecho humano a la educación indígena, a propósito de lograr que se coloquen en una situación de igualdad respecto del resto de los ciudadanos del Estado, debe de satisfacerse con algunas garantías adicionales, a saber: (1) en sus propios idiomas; (2) en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje; y, (3) con un reflejo de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones" (párr. 104).

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

"[E]sta Primera Sala se permite realizar el análisis siguiente:

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

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

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

D. Análisis de la decisión normativa que afectará el derecho humano. En este caso se actualiza una afectación negativa toda vez que la orden verbal —de diversas autoridades— dirigida a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena *****; las instrucciones del Gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervinieren en la realización de convenios con el CONAFE para impartir educación; y, el Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, de uno de octubre de dos mil catorce; son actos que restringieron sustancialmente el ejercicio del derecho humano a la educación inicial indígena de los quejosos, de manera que se ha venido haciendo parcialmente nugatorio su derecho a recibirla; pues, si bien es cierto continúan recibéndola, también lo es que no la reciben por conducto de personas debidamente capacitadas y con las garantías reforzadas necesarias, como se venía implementando anteriormente" (párr. 131).

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

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

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

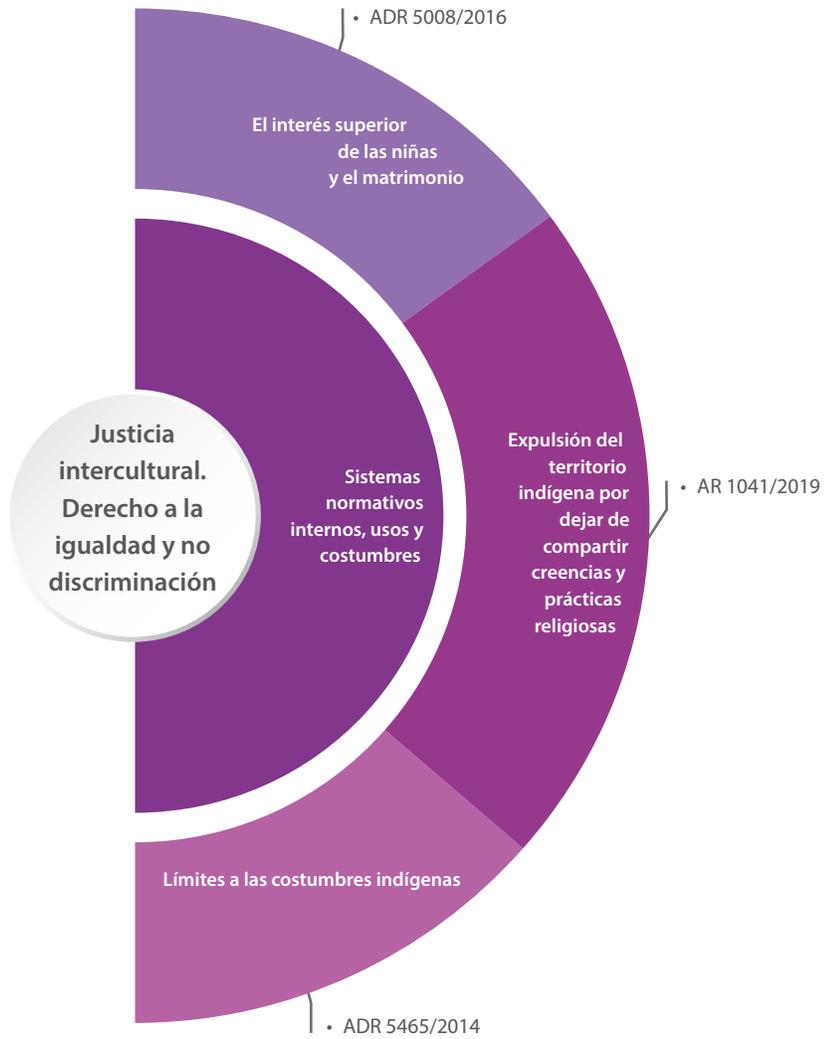
damento legal de los demás actos que se reclamaron como violatorios del derecho humano a la educación inicial, en su vertiente indígena" (párrs. 137-138).

"[N]o obstante que la ausencia de esa consulta sobre el Decreto es una violación al orden constitucional, representa además una violación que se agrava en virtud de que se trata de la garantía y protección de un derecho que se caracteriza por deber ser reforzada, pues la consulta debió realizarse a propósito de garantizar y proteger el derecho humano a la educación, en tratándose de menores de edad y, no sólo eso, sino de **menores de edad miembros de una comunidad indígena**" (párr. 139).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo. En consecuencia, les ordenó a las autoridades i) garantizar el derecho humano a la educación inicial indígena, como se hacía antes de la promulgación del decreto; ii) adoptar medidas alternativas necesarias para garantizar el derecho de los menores a recibir educación bilingüe —en español y en su lengua indígena—, conforme a los valores de su comunidad. Esto con el fin de garantizar su derecho a recibir una reparación integral, y iii) antes de ejecutar algún acto que pueda impactar los derechos de los niños indígenas, debe garantizarse el derecho humano a una consulta previa.

4. Sistemas normativos internos, usos y costumbres



4. Sistemas normativos internos, usos y costumbres

4.1 El interés superior de las niñas y el matrimonio

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5008/2016, 10 de mayo de 2017⁴⁷

Hechos del caso

En el estado de Tabasco, un hombre indígena convivió dos años con una niña de 12 años de edad con quien procreó un hijo. La madre de la niña denunció al hombre ante el Ministerio Público. La jueza penal condenó al hombre a 15 años de prisión por el delito de pederastia, decisión contra la que el sentenciado interpuso un recurso de apelación. La Sala Penal modificó la resolución sólo respecto de la suspensión de derechos.⁴⁸ El condenado promovió un juicio de amparo directo. Alegó que la sala penal no tomó en cuenta el uso y costumbre de vivir en concubinato con una mujer sin importar su edad, tradición forma parte de la comunidad de Tamulté de las Sabanas, donde se asienta la etnia chontal, en el estado de Tabasco.

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que demandante no demostró el uso y costumbre alegado. Señaló que, en todo caso, la prueba no podía tomarse en cuenta porque permitir el matrimonio o el concubinato entre niñas y adultos vulnera el interés superior de la menor y, en consecuencia, se actualiza el delito de pederastia sin importar los usos y costumbres.

Contra esa decisión, el actor interpuso un recurso de revisión. Argumentó que la afirmación del tribunal de que era irrelevante si era uso y costumbre vivir en concubinato con menores de edad es inconstitucional. Sostuvo que no se valoraron las pruebas que ofreció para demostrar que en la zona indígena no hay edad para contraer matrimonio o vivir en concubinato.

⁴⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁴⁸ La suspensión de derechos de una persona sentenciada se refiere a detener temporalmente el ejercicio de sus derechos políticos y civiles como consecuencia de una pena de prisión.

El tribunal colegiado remitió el asunto a la Suprema Corte, quien ejerció su facultad de atracción porque advirtió un problema de constitucionalidad relativo al artículo 4 de la Constitución. Esto porque se presentó una colisión de derechos fundamentales entre el interés superior de la niña y los usos y costumbres indígenas.

Problema jurídico planteado

¿Son compatibles los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas con la permisión de la vida en concubinato de una niña de 12 años con un adulto?

Criterio de la Suprema Corte

Los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas están limitados por la protección de los derechos humanos de las niñas y mujeres. El uso y costumbre que permite la unión en concubinato de un adulto con una niña de 12 años vulnera el interés superior de los menores porque pone en peligro su integridad y normal desarrollo. En consecuencia, la protección de los derechos humanos y el interés superior de la infancia deben prevalecer sobre los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

Justificación del criterio

"[E]l principio de autonomía y libre determinación de los pueblos importa —como ya se dijo— una obligación de "no injerencia o intervención" por parte del Estado frente a la elección de estos pueblos de sus formas de convivencia interna, así como de su organización política, económica y cultural, obligación que se actualiza siempre y cuando en el ejercicio de esta libertad se respete la unidad nacional como elemento esencial en la configuración del Estado Mexicano y los derechos humanos como prerrogativas básicas, fundamentales y por tanto indisponibles frente al establecimiento de usos y costumbres" (párr. 52).

"De la lectura de la resolución recurrida se desprende que el tribunal colegiado analizó lo relativo al interés superior del menor, a la luz de los usos y costumbres a los que pertenece el recurrente, quien adujo que en su comunidad indígena es práctica común hacer vida marital con mujeres, sin importar su edad, concluyendo que resultaba inadmisibles poner por encima del interés del menor la práctica de ningún uso y costumbre, máxime por la naturaleza sexual del ilícito que le fue atribuido al hoy recurrente" (párr. 55).

"Consideración que se estima acertada, pues como quedó precisado en párrafos precedentes, el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas no configura una habilitación o justificación, para la vulneración de los derechos humanos de los miembros de las comunidades, a razón de los usos y costumbres imperantes, en tanto que la Constitución General es expresa en establecer que esta libre determinación deberá ejercerse dentro de los límites que impone el respecto a los principios fundamentales que nutren a nuestra Ley Suprema, como lo son los derechos fundamentales" (párr. 56).

"Lo anterior adquiere una especial relevancia en tratándose de delitos de naturaleza como el que ahora nos ocupa, en el que se lesionan bienes jurídicos de la niñez y en donde se pone en una especial situación de vulnerabilidad a las mujeres, sector que la Constitución es especialmente cuidadosa en proteger frente al ejercicio de los usos y costumbres indígenas, lo cual responde a una connotación social e histórica evidente, en tanto que es posible identificar una tendencia tradicional a relegar a este sector de la población" (párr. 57).

"Desde este punto de vista, esta Primera Sala considera que en el caso, el interés superior del menor no puede ser superado por los usos y costumbres que en ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas han sido impuestos en una determinada comunidad, pues justamente el límite a tal autonomía se encuentra en el respeto a los derechos humanos, contexto en el cual el interés superior del menor encuentra una especial relevancia en tanto impone una protección reforzada a este grupo de personas frente a aquellos actos que importen una afectación a su esfera de derechos en función de la natural situación de vulnerabilidad en la que se encuentran" (párr. 58).

"Así, no es admisible consentir conductas que pongan en peligro la integridad o el normal desarrollo de los menores; tales como interrumpir su educación, obligarlos a incorporarse al mercado laboral o exponerlos a situaciones sexuales aún con su consentimiento bajo el argumento de que se trata de prácticas socialmente permitidas en sus comunidades, ya que, como ya quedó establecido, la protección de la infancia es prevalente y exige un mayor y especial grado de protección de sus derechos" (párr. 59).

"Considerar lo contrario como lo plantea el recurrente, importaría desconocer en gran medida la fuerza del principio de interés superior del menor como un mecanismo de protección de este grupo vulnerable, lo cual se traduce en una desproporcionalidad que no solo resulta atentatoria del principio de interdependencia de los derechos humanos, sino que además abriría la posibilidad a que derechos esenciales, para el desarrollo y despliegue de la autonomía personal, como en el caso de la víctima, fueran gravemente afectados en función de prácticas sociales que si bien arraigadas en la cultura y conciencia de una comunidad, resultan contrarias a los derechos humanos de las personas que la integran, máxime tratándose de menores y de mujeres, lo cual desde luego sobrepasa los límites constitucionalmente establecidos" (párr. 60).

"Por todo lo anterior, se concluye que ante el conflicto que el caso concreto plantea entre los usos y costumbres indígenas y el interés superior del menor, debe prevalecer este último, pues ninguna institución social permitida por los pueblos indígenas puede estar por encima de la tutela a los derechos de los menores" (párr. 61).

Decisión

La Suprema Corte revocó la sentencia recurrida. Consideró que las autoridades no respetaron el derecho de las personas indígenas a contar con un intérprete de su lengua y cultura. En consecuencia, ordenó al tribunal colegiado dictar una nueva sentencia.

4.2 Expulsión del territorio indígena por dejar de compartir creencias y prácticas religiosas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1041/2019, 8 de julio de 2020⁴⁹

Hechos del caso

Durante una asamblea ordinaria de la comunidad indígena wixárika de la población de Tuxpan de Bolaños, ubicada en el municipio de Bolaños, Jalisco, se tomó la decisión de desalojar a algunos integrantes de la

⁴⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

comunidad que profesaban la religión de testigos de Jehová. Específicamente, porque se negaban participar en festejos religiosos de la comunidad y a consumir peyote⁵⁰ en las ceremonias. Los testigos de Jehová les solicitaron al gobernador, al fiscal general y al comisionado de Seguridad Pública del estado que intervinieran para evitar su desalojo de la comunidad.

Posteriormente, las autoridades tradicionales, con auxilio de policías tradicionales (tupiles), irrumpieron en las viviendas de los afectados, los sacaron por la fuerza y sacaron, también, a sus hijos de la escuela. Horas más tarde, bajo la vigilancia de los tupiles, los llevaron a la plaza de la población y después los dejaron en un terreno deshabitado y sin sus bienes. En ese momento llegaron cuatro patrullas de la policía estatal Fuerza Única, pero ante las amenazas de las autoridades tradicionales de la comunidad, los policías abandonaron el lugar.

Los afectados presentaron un amparo indirecto contra, entre otras autoridades, el gobernador, el fiscal general y el comisionado de seguridad pública y el gobernador tradicional de la comunidad indígena Wixárika. Demandaron i) al gobernador y al comisionado por no proteger ni garantizar los derechos de los demandantes debido a que no evitaron su desalojos y el despojo de sus bienes; ii) al gobernador tradicional de la comunidad por la orden de expulsión ilegal y el destierro con violencia debido a que, como testigos de Jehová, no compartían las prácticas religiosas tradicionales, y iii) a las otras autoridades tradicionales de la comunidad por la ejecución de las órdenes de expulsión, destierro y despojo emitidas por el gobernador tradicional.

Los actores argumentaron que i) si bien la Constitución prevé que las comunidades indígenas pueden aplicar sus propios sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos, también establece que esos sistemas deben seguir los principios generales de la Carta Fundamental; ii) la Constitución prohíbe la discriminación debido a la religión; iii) vulneraron sus derechos a la propiedad y posesión y a profesar la religión que prefieran; iv) la orden verbal de expulsión de la comunidad vulneró sus derechos a la vivienda, al trabajo digno, a la religión y a la educación de los niños, y v) el destierro está prohibido por la Constitución, por lo tanto, vulnera los derechos humanos de los afectados. Esto porque los despoja de su identidad indígena y de los derechos que tienen por pertenecer a la comunidad.

El juez constitucional, por un lado, sobreescribió el juicio de amparo. Estimó que las autoridades tradicionales de la comunidad no tenían el carácter de autoridad en el juicio de amparo. Además, le ordenó al gobernador del estado que les diera albergue provisional a los actores para proteger sus derechos básicos. Enfatizó que no había obligación de reintegrar a los solicitantes a la comunidad, porque hacerlo pondría en riesgo su integridad física.

Por otro lado, el juez negó la protección constitucional. Argumentó que i) según el estatuto comunal, es huichol quien vive de acuerdo con su religión, valores culturales y espirituales. Esta forma de vida es patrimonio e identidad cultural del pueblo wixárika y las prácticas de la espiritualidad, entre éstas, el uso del peyote, son parte de esa identidad; ii) no basta que las personas afirmen que pertenecen a la comunidad

⁵⁰ Para la comunidad indígena wixárika el peyote es mucho más que un cactus alucinógeno, consumirlo es una forma de conectar con sus ancestros y regenerar el espíritu.

wixárika, la autoadscripción implica asumir como propias las prácticas sociales y las pautas culturales de esa comunidad. Por eso, quienes profesan una religión diferente a la de la comunidad wixárika no guardan identidad con la comunidad indígena. Concluyó que limitar algunos derechos cuando su ejercicio pone en riesgo la preservación de usos y costumbres de la comunidad es constitucional.

Contra la sentencia de amparo, los demandantes interpusieron recursos de revisión. Alegaron, principalmente, que i) las autoridades tradicionales lo son para efectos del juicio de amparo; ii) no es cierto que ellos no guardan identidad con la comunidad indígena por haber cambiado de religión. No tener la misma identidad ideológica que la mayoría de la comunidad no es razón suficiente para ser expulsados; iii) el juez de amparo valida que cualquier comunidad indígena mayoritaria tenga derecho de expulsar, desterrar y desposeer violentamente a cualquier persona o grupo con formas de adorar o creer distintas; iv) no se tomó en cuenta que entre los afectados había niños y niñas que fueron tratados del mismo modo que los adultos durante la expulsión de la comunidad, y v) es contradictorio que, es su comunidad, se permita la práctica de la religión católica sin que eso afecte la calidad de indígenas, pero no ser testigo de Jehová. Los demandantes concluyeron que se violaron sus derechos a la igualdad, a la propiedad, a la libertad religiosa y el mínimo vital.

El tribunal colegiado admitió el recurso de revisión. Por una parte, revocó el sobreseimiento dictado por el juez de amparo porque estimó que autoridades tradicionales de la comunidad sí tienen el carácter de autoridad. Esto debido a que la orden y ejecución de la expulsión y destierro de los actores de sus domicilios, así como el despojo de sus bienes muebles, crearon situaciones jurídicas que vulneraron los derechos de los actores. Por otra parte, le solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para que conociera del asunto.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La orden verbal de expulsión de algunos miembros de la comunidad indígena Wixárika por ser testigos de Jehová viola el derecho a la igualdad y no discriminación?
2. ¿La orden verbal de expulsión y despojo de los bienes de los miembros de la comunidad indígena Wixárika porque, como testigos de Jehová, dejaron de compartir las creencias y prácticas religiosas de su comunidad viola el derecho a la propiedad?
3. ¿La orden verbal de expulsión de miembros de la comunidad indígena wixárika porque, como testigos de Jehová, dejaron de compartir las creencias y prácticas religiosas de su comunidad viola el derecho a la libertad religiosa?
4. ¿La orden verbal de expulsión de miembros de la comunidad indígena wixárika porque, como testigos de Jehová, dejaron de compartir las creencias y prácticas religiosas de su comunidad viola el derecho al mínimo vital?
5. ¿Vulneró el acto de desalojo violento de los demandantes de la comunidad los derechos a la integridad personal, al debido proceso y el interés superior de la niñez?

6. ¿Vulneró la falta de intervención de las autoridades estatales para proteger a los actores los derechos a la libertad religiosa, al mínimo vital, a la integridad personal, al debido proceso y el interés superior de la niñez?

Criterios de la Suprema Corte

1. En comunidades indígenas con fuertes lazos religiosos y espirituales la diferenciación por motivos de religión no implica la violación a su derecho a la igualdad y no discriminación. Cuando las reglas sociales, políticas y organizacionales se sustentan en esas creencias y las comunidades se agrupan en torno a su religión no es posible analizar el caso en términos de discriminación por motivos de religión. Los miembros se identifican entre sí y buscan preservar esa agrupación diferenciada debido, en buena medida, a que comparten religión y creencias. Por lo tanto, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas no viola el derecho a la igualdad y no discriminación.

2. El régimen de propiedad mediante el que se distribuyen los bienes en una comunidad indígena es comunal. La titularidad de las tierras las ejerce la comunidad y las decisiones sobre ésta se toman en la asamblea general, como órgano supremo de esa población. Esto implica que sus miembros no pueden reclamar la titularidad de esos bienes, pues los usan en función de su pertenencia a esa comunidad. Por lo tanto, cuando la decisión de quitarles los predios no sea ilegítima, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas de la comunidad no viola el derecho a la propiedad comunal.

3. Escoger entre seguir siendo parte de la comunidad en la que nacieron, con la que se identifican y que alberga sus raíces e identidad indígena o practicar una nueva religión incide en el derecho a elegir libremente una religión. Sin embargo, cuando la nueva religión y las creencias y prácticas tradicionales de la comunidad son incompatibles es constitucional limitar el derecho a la libertad religiosa. La falta de participación de ciertos miembros de la comunidad en las prácticas tradicionales puede romper el equilibrio comunitario y vulnerar su relación con la tierra, el apoyo mutuo y su autonomía. Por lo tanto, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas es una medida proporcional. Esto porque expulsar a los miembros que no quieren participar de las prácticas y costumbres de la comunidad es la alternativa más eficiente para proteger la libre determinación y subsistencia de la comunidad indígena.

4. El estatuto comunal que establece que si una persona deja de ser comunero puede ser expulsada de la comunidad y del territorio es inconstitucional porque viola el derecho al mínimo vital. Aunque el Estado debe garantizar que no se vulnere el territorio de la comunidad, la distribución le corresponde a la comunidad en ejercicio de su derecho a la libre determinación. Por lo tanto, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas no es una medida proporcional. La autoridad tradicional debió elegir la alternativa de reubicar a las personas en el territorio de la comunidad para no menoscabar el mínimo vital de las personas expulsadas.

5. Cuando se expulse o reubique a algunos miembros de la comunidad se debe garantizar i) que no se lleve a cabo de manera violenta, es decir, que se proteja el derecho a la integridad personal de los afectados; ii)

el debido proceso, de conformidad con los usos y costumbres; iii) la notificación, oral o escrita, de la decisión; iv) la oportunidad de presentar pruebas para defenderse durante el conflicto, y v) informar la decisión y las consecuencias de ésta. También debe darse a los afectados un tiempo razonable para reubicarse en la comunidad de manera voluntaria. Las autoridades comunitarias deberán proteger a la población vulnerable, lo que incluye a los niños, niñas y adolescentes. No tomar en consideración la afectación que les causa la salida de la comunidad pone en riesgo su integridad física y psíquica y su derecho al mínimo vital. Por lo tanto, los desalojos violentos y sin respecto del debido proceso vulneran los derechos a la integridad personal, al debido proceso y el interés superior de la niñez.

6. La falta de intervención de las autoridades estatales en los conflictos internos de una comunidad indígena cuando no ha habido denuncia formal no vulnera los derechos a la libertad religiosa, al mínimo vital, a la integridad personal, al debido proceso ni el interés superior de la niñez. La autoridad estatal requiere de una denuncia para poder actuar. No basta una comunicación informal para que se legitime su intervención en asuntos de una comunidad indígena. Por lo tanto, dado el régimen especial de autonomía y libre determinación de la comunidad indígena, la falta de actuación de las autoridades estatales vulnera los derechos de los afectados.

Justificación de los criterios

"Como lo establece la fracción II del apartado A del artículo 2o. Constitucional, la comunidad tiene autonomía para aplicar su propio sistema normativo en la regulación de sus conflictos internos, siempre con respeto de las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres" (párr. 33).

"De conformidad con el Estatuto, la cultura e identidad de la comunidad se ha conservado y mantenido desde tiempos históricos; la vida comunal parte de la relación sagrada entre los wixáritari y la tierra; asimismo, implica la organización de los trabajos comunitarios y la resolución de conflictos conforme al sistema normativo interno" (párr. 36).

"[E]l pueblo huichol es sumamente religioso y la vida en su totalidad, está inmersa en la religión, por lo que no existe una clara división entre la vida ritual y los actos derivados de su organización social y política. Asimismo, la religión de los huicholes es resultado del sincretismo, el cual constituye parte de los usos y costumbres que les rigen en la actualidad" (párr. 38).

"**La Asamblea General de Comuneros** es el órgano supremo de la comunidad. Las asambleas se celebran de forma ordinaria o extraordinaria; las primeras cada tres meses y las segundas cuando existan asuntos de carácter urgente. Todos los acuerdos tomados en asamblea tienen validez y son obligatorios para todos los comuneros, siendo obligación de éstos últimos asistir cuando lo convoque el órgano de representación comunal" (párr. 49).

"[T]ratándose de comunidades indígenas se debe atender a la posibilidad de que existan leyes no escritas que sean parte de sus usos y costumbres y del sistema normativo que los rige, esta Segunda Sala analizará como norma y no como acto la posibilidad de expulsar a un miembro de la comunidad por dejar de consi-

derarse comunero. De esta manera, nos avocaremos al estudio teniendo como reclamado a las autoridades tradicionales lo siguiente:

Norma: La norma no escrita que dice que cuando una persona de la comunidad deja de ser comunero por cuestiones relacionadas con la negativa a participar de la religión y costumbre de la comunidad, de conformidad con el Estatuto Comunal, puede ser expulsado de la comunidad y el territorio que ésta ocupa.

Acto: El desalojo de los quejosos con actos de violencia y sin debido proceso.

Y por otro lado, como actos reclamados a las autoridades estatales, la omisión de impedir que se les desalojara de la comunidad y la omisión de llevar a cabo actos para reintegrarlos a la misma" (párrs. 84-85).

"[E]l derecho a la libre determinación **implica la autonomía para decidir las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como sus asuntos internos y locales.** Además, implica la posibilidad de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos" (párr. 101).

"Esta Segunda Sala describió el derecho a la libre autodeterminación como "la base del ejercicio de una serie de derechos especiales relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social, cultural y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, deberán ser respetados por el Estado Mexicano para garantizar las expresiones de su propia identidad, y deben ejercerse en el marco constitucional de la autonomía o autogobierno" (párr. 102).

"[E]l grado de protección que amerita ese derecho depende en gran parte del grado de conservación de sus usos y costumbres y la connotación religiosa y espiritual de las mismas. Sin embargo, es importante considerar que como comunidad, tiene derecho a proteger y preservar esa religión y prácticas que los diferencian y caracterizan como comunidades indígenas" (párr. 113).

"[E]l Juez de Distrito se equivoca en tanto que parece afirmar que si se deja de pertenecer a la comunidad, se pierde la posibilidad de reclamar los derechos como indígenas que les reconoce el artículo 2o. constitucional. En este sentido, resulta relevante la distinción que se hizo en la primera parte de este apartado en relación a que el artículo 2o. constitucional reconoce derechos colectivos e individuales. Los derechos indígenas individuales no pueden perderse salvo que la persona se deje de autoadscribir como indígena, puesto que éstos no suponen la pertenencia a una comunidad. Ahora bien, en cuanto a los derechos colectivos, si los quejosos justamente vienen a impugnar la inconstitucionalidad de la medida que les privó de ser parte de esa comunidad, el Juez debió analizar si la medida resultó constitucional antes de decidir si los quejosos pertenecían o no a la comunidad" (párr. 126).

"¿La norma tradicional impugnada viola el derecho a la igualdad y no discriminación?"

En sus conceptos de violación los quejosos alegan que la expulsión de la comunidad por ser Testigos de Jehová los discrimina por motivo de su religión, violando su derecho a la igualdad y no discriminación. El agravio de los quejosos **resulta infundado puesto que las acciones de la comunidad no inciden en el derecho a la igualdad**" (párrs 135 y 137).

"Por lo tanto, esta Segunda Sala considera que las alegaciones de discriminación por motivos de religión tienen que ser analizadas considerando que la comunidad indígena tiene sus fundamentos en torno a sustentarse como una agrupación religiosa. No podemos ignorar que gran parte del motivo de que sus miembros se identifiquen entre sí y busquen preservar esa agrupación diferenciada, tiene que ver con que comparten una religión y creencias [...]" (párr. 144).

"En este sentido, podemos afirmar que en el contexto de una comunidad indígena con fuertes lazos religiosos y espirituales que además sustentan sus reglas sociales, políticas y organizacionales en dichas creencias, distinguir a alguien por su religión no se traduce en una violación a su derecho a la igualdad y no discriminación, puesto que les es propio admitir y conservar únicamente a quien comparte la misma religión que ellos" (párr. 146).

"¿La norma tradicional impugnada viola el derecho a la propiedad privada?"

[L]os quejosos no pueden reclamar derechos de propiedad privada sobre sus bienes o tierras, pues indiscutiblemente el régimen de propiedad bajo el cual se usan y distribuyen los bienes en la comunidad indígena es comunal. Por ello, sus miembros no pueden reclamar la titularidad de esos bienes, pues gozan de ellos en función de su pertenencia a esa comunidad" (párrs. 153).

"De conformidad con los artículos constitucionales, la titularidad de las tierras las ejerce la comunidad, y las decisiones en torno a ésta las toman la asamblea general como órgano supremo de esa población. En este sentido, dado que no señala en la demanda ninguna causa que haga suponer que la decisión de quitarles sus predios fue tomada de manera ilegítima, **no encontramos que haya una incidencia en su derecho a la propiedad comunal**" (párr. 155).

"¿La norma tradicional impugnada viola el derecho a la libertad religiosa?"

[L]as acciones de las autoridades tradicionales sí incidieron prima facie en el derecho a la libertad religiosa. De los hechos relatados y del análisis que se ha llevado a cabo en esta sentencia, queda claro que los quejosos se han visto en la difícil situación entre decidir continuar siendo parte de la comunidad en la que nacieron, con la que se identifican y que alberga sus raíces e identidad indígena, o conservar sus creencias y prácticas como Testigos de Jehová. Ello claramente incide en su derecho a elegir libremente su religión y a poder convertirse a la religión que libremente elijan.

Por lo tanto, procederemos ahora, mediante un análisis de proporcionalidad, a determinar si es legítimo que la norma limite el derecho a la libertad religiosa para pertenecer a la comunidad indígena" (párrs. 170-171).

"[D]ado que la norma tradicional puede claramente entenderse como una medida que busca proteger la libre determinación como derecho constitucional altamente valorado y protegido en una nación multicultural, concluimos que **la finalidad es legítima**" (párr. 176).

"[T]omando en cuenta que una nueva religión puede resquebrajar a la comunidad y que de aumentar en número de adeptos podría incluso convertir las creencias religiosas y culturales de la comunidad en la religión minoritaria, expulsar a los miembros de la comunidad que dejen de cumplir con sus obligaciones religiosas y culturales **es claramente un medio adecuado para el fin que se persigue**" (párr. 180).

"[E]sta Segunda Sala no encuentra que haya una alternativa que sea igualmente eficiente para la consecución del fin, que expulsar a los miembros que no quieren participar de las prácticas y costumbres de la comunidad" (párr. 186).

"Suprema Corte estima que en este caso no hay una solución que permita proteger ambos derechos en mayor grado, pues hay una evidente incompatibilidad de la nueva religión adoptada por los quejosos con las creencias y prácticas tradicionales de su comunidad. Del expediente y lo estudiado en éste se evidencia que desde la perspectiva de los quejosos, participar de esas costumbres implicaría vulnerar algo sagrado para ellos, pero para la comunidad esa falta de participación rompería el equilibrio que sustenta a la comunidad, vulneraría su relación con la tierra, la tradición de apoyo mutuo y pondría en riesgo su autonomía.

Por todas estas razones, esta Segunda Sala concluye que la norma que se reclama es proporcional en sentido estricto en cuanto a que la limitación del derecho a la libertad religiosa que esa norma implica, resulta legítima como medio para proteger la libre determinación y subsistencia de la comunidad indígena" (párrs. 196-197).

¿La norma tradicional impugnada viola el derecho al mínimo vital?

[L]a Segunda Sala ha señalado que **"el derecho al mínimo vital abarca todas las acciones positivas y negativas que permitan respetar la dignidad humana, lo que implica la obligación para el Estado de garantizar (y no necesariamente otorgar la prestación de manera directa) que los ciudadanos tengan acceso generalizado a alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, transporte, educación, cultura, así como a un medio ambiente sano y sustentable."** (párr. 199).

"En el caso de las comunidades indígenas, muchos de los bienes y servicios que componen el mínimo vital les son garantizados de manera colectiva, a través de la comunidad que los representa. Esto se refleja, por ejemplo, en el derecho a una vivienda básica, pues como lo sostuvimos anteriormente, al no vivir bajo un régimen de propiedad privada, no son propietarios sino usufructuarios de las tierras en donde se localizan sus viviendas, ganado y sembradíos. En ese sentido, el Estado debe garantizar que el territorio en donde se asienta la comunidad no sea vulnerado, pero la distribución de esas tierras entre cada uno de los individuos corresponde a la comunidad como parte del derecho a la libre determinación" (párr. 200).

"[L]a norma tradicional que se analiza, si incidió en su derecho al mínimo vital, pues han perdido el acceso a **su vivienda, sustento alimentación y educación de sus hijos**" (párr. 202).

"[L]a norma tradicional es una medida que busca proteger la libre determinación como derecho constitucional altamente valorado y protegido en una nación multicultural, por lo cual, **la finalidad es legítima**" (párr. 203).

"También concluimos que la norma tradicional consistente en poder expulsar a miembros de la comunidad por no cumplir con sus obligaciones comunales relacionadas con las prácticas religiosas y culturales que dan sustento a la comunidad claramente tiene una **conexión fáctica** con la libre determinación y con la necesidad de proteger la supervivencia de la comunidad" (párr. 204).

"[A]unque encontramos como alternativa la reubicación dentro de la misma comunidad, no se encuentra que esa medida persiga con igual eficiencia la finalidad de preservar la cultura y religión de la comunidad y por lo tanto **se cumple con el paso de necesidad**" (párr. 205).

"En conclusión, la norma tradicional que dice que **"cuando una persona de la comunidad deja de ser comunero por cuestiones relacionadas con la negativa a participar de la religión y costumbre de la comunidad, de conformidad con el Estatuto Comunal, puede ser expulsado de la comunidad y el territorio que ésta ocupa" resulta inconstitucional** y la autoridad tradicional debió haber elegido la alternativa de reubicar a las personas dentro del territorio de la comunidad para, cumpliendo con la finalidad de proteger su derecho a la libre determinación y la subsistencia de la comunidad, no poner en riesgo el mínimo vital de los quejosos (párr. 215).

¿El acto impugnado consistente en la expulsión con violencia y sin debido proceso viola los derechos a la integridad personal, al debido proceso, y al interés superior de la niñez?

[L]legamos a la conclusión de que el acto impugnado sí incide en cada uno de esos derechos:

- En cuanto al derecho a la integridad personal, no se encuentra en el relato de los hechos algún elemento que permita considerar que la fuerza y violencia utilizadas fueran necesarias.
- En cuanto al debido proceso, se encuentra que no fueron notificados del procedimiento o la decisión que se tomaría sobre ellos en la Asamblea respectiva. Tampoco se garantizó su derecho a aportar pruebas y ser oídos. Y, no se les notificó con tiempo suficiente para permitirles desalojar de manera voluntaria y tomando las previsiones necesarias.
- Finalmente, de los hechos relatados se desprende que no se previó una protección especial a la población vulnerable, incluyendo sobre todo a los niños, niñas y adolescentes. Como consecuencia de la conversión religiosa de sus padres, a esos menores se les privó de una serie de derechos sin que se tuviera en consideración la manera de afectarlos lo menos posible con su salida de la comunidad. Por el contrario, se les trato de igual manera que a los adultos e incluso se les sacó a la fuerza de la escuela. Ello pone en riesgo su integridad física y psíquica, además se puso en riesgo su mínimo vital. En este sentido, se incidió en el derecho al interés superior de la niñez" (párr. 222).

"Esta Segunda Sala concluye que a pesar de validar la posibilidad de que se expulse a los miembros de la comunidad (no así del territorio), esa expulsión y reubicación debe de cuidar las siguientes cuestiones:

- No puede llevarse a cabo de manera violenta puesto que ello vulnera el derecho a la integridad personal de los quejosos.
- Debe seguirse un debido proceso, en el entendido de que se llevará a cabo de conformidad con los usos y costumbres, y de conformidad con las normas tradicionales pero cuidando que los interesados: 1) sean notificados de manera oral o escrita que se va a tomar una decisión sobre ella/el; 2) que se les dé la oportunidad de presentar pruebas para defenderse y alegar sobre lo que se les acusa o el conflicto en el que se encuentran y 3) se les haga saber de la decisión y de las consecuencias de

la misma oportunamente dándoles un tiempo razonable para poner sus asuntos en orden y moverse a su lugar de reubicación dentro de la comunidad de manera voluntaria.

- Se deberá cuidar especialmente que no se ponga en peligro la vida e integridad de miembros de grupos vulnerables como son las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad.

En conclusión, son **fundados** los conceptos de violación de los quejosos en torno al acto consistente en la expulsión violenta y sin debido proceso de la comunidad, pues violó sus derechos a la integridad física, al debido proceso y al interés superior del menor" (párrs. 224-225).

"¿La omisión de actuar de las autoridades estatales violó derechos de los quejosos?"

[E]n relación al derecho a la libertad religiosa fue correcto que las autoridades estatales señaladas como responsables, no actuaran de manera activa. Más si se toma en cuenta que no hubo una denuncia formal contra las autoridades tradicionales de la comunidad en ninguna instancia más que en la que nos ocupa. Por ello, fue correcto que, en un rol neutral, frente a un conflicto interno de una comunidad indígena que tiene autonomía y libre determinación, la autoridad estatal no interviniera con motivo de los escritos que le presentaron en nombre de los quejosos" (párr. 230).

"Ello no quiere decir que los miembros de las comunidades indígenas, como en este caso los quejosos, no tengan derecho a que las autoridades estatales los protejan. Sin embargo, dado el régimen especial en el que se posicionan, la autoridad estatal requiere de una denuncia formal para que se justifique su actuar, pues no basta con un derecho de petición o una comunicación informal para que se dé su intervención en los asuntos de una comunidad indígena" (párr. 232).

"En los términos expuestos, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** la protección constitucional por lo que hace a la norma tradicional consistente en que las autoridades puedan expulsar de su territorio a miembros cuando incumplen obligaciones comunales relacionadas con las creencias y prácticas religiosas y culturales de la comunidad y al acto reclamado consistente en la expulsión con uso de violencia y sin debido proceso que se les atribuyen a las autoridades tradicionales de la Comunidad Indígena Wixárika de la población de Tuxpán de Bolaños, Jalisco, como ordenadoras y ejecutoras de dicha expulsión.

Se niega el amparo por lo que hace a la omisión atribuida al Gobernador, Fiscal General y Comisionado de Seguridad Pública todos del Estado de Jalisco, consistente en omitir proteger y garantizar los derechos humanos de los quejosos" (párrs. 241-242).

Decisión

La Suprema Corte revocó la sentencia de amparo. Concedió la protección constitucional a los actores para que las autoridades tradicionales designaran un predio idóneo en el territorio y les permitieran el derecho de uso y disfrute de esa tierra. Además, deberán darles una vivienda digna, con servicios básicos para subsistir y permitir a los niños, niñas y adolescentes reincorporarse a sus centros educativos. Esta reinte-

gración no implica que la familia se reincorpore a la comunidad en el sentido de tener los derechos y obligaciones que tienen los comuneros. La comunidad podrá establecer el régimen de convivencia que considere pertinente para vivir de manera pacífica y con respeto mutuo.

La Corte también dispuso que las autoridades estatales deben supervisar el cumplimiento de la sentencia y facilitar el diálogo entre las partes. Esto para establecer un régimen de convivencia que respete la libre determinación de la comunidad y permita que las familias vivan en el predio designado en paz y se respeten sus derechos.

Por otro lado, la Corte negó la protección constitucional respecto de la falta de intervención del gobernador del estado de Jalisco en el conflicto. Consideró que las autoridades estatales cumplieron debidamente con sus obligaciones.

4.3 Límites a las costumbres indígenas

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5465/2014, 26 de abril de 2017⁵¹

Hechos del caso

En el Estado de México, un hombre fue acusado por el delito de violación equiparada⁵² contra una niña de 12 años. El tribunal penal lo condenó a 5 años de prisión y a 200 días de multa. Contra esa decisión, el sentenciado y la madre de la víctima interpusieron un recurso de apelación. La sala de apelación confirmó la decisión de primera instancia.

Contra esa decisión, el inculpado promovió un juicio de amparo directo y se autoidentificó como persona indígena. Argumentó que esa característica definió su relación con la niña porque, entre otras cosas, la diferencia de edades entre ellos no es importante. Señaló que él inició la relación con el fin de formar una familia y compartir la vida con el hijo recién nacido de ese vínculo. Alegó que la resolución de la sala penal vulneró su derecho a formar una familia, a su autoreconocimiento indígena⁵³ y discriminó a la víctima por su edad.

El tribunal colegiado concedió el amparo, en consecuencia, le ordenó a la sala fijar, de nuevo, el monto de la sanción impuesta. También resolvió i) que las costumbres señaladas por el actor no debían tomarse en cuenta porque esa información debió aportarse en el proceso penal; ii) quien debió formular el argumento de discriminación es la víctima del delito, no el condenado, y iii) confirmó la responsabilidad penal del actor y precisó que la norma aplicable al caso era el artículo 273 del Código Penal del Estado de México (CPEM).

Contra esa decisión, el demandante interpuso un recurso de revisión. Argumentó que, para proteger los derechos del niño y a la familia, el tribunal colegiado debió ordenar la inaplicación del artículo 273 del

⁵¹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵² La violación equiparada es un delito que se comete cuando se tiene relaciones sexuales con una persona menor de edad, sin importar su sexo, mediante violencia física o moral, o por engaño o seducción.

⁵³ El derecho al autoreconocimiento indígena es el derecho a autodefinirse como parte de un pueblo, y a que este pueblo acepte esa pertenencia.

CPEM. Sostuvo que el tribunal colegiado ignoró que él, la víctima y su hijo en común vivían en familia, conforme la costumbre de la comunidad a la que pertenecen. El tribunal colegiado admitió el recurso y lo remitió a la Suprema Corte para su estudio y resolución.

Problema jurídico planteado

¿Sancionar penalmente a los indígenas adultos que, conforme a las costumbres de su comunidad, tienen relaciones sexuales con niñas el derecho a la igualdad y no discriminación debido a la pertenencia étnica?

Criterio de la Suprema Corte

La costumbre indígena de que un hombre adulto tenga relaciones sexuales con una niña si desea formar una familia con ella vulnera los derechos humanos de las niñas. El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar las condiciones necesarias para que las mujeres y personas menores de edad tomen decisiones en materia de sexualidad, para proteger sus derechos a la integridad personal y a una vida libre de violencia. Por lo tanto, la protección de esos derechos humanos de la niñez constituye un límite válido a la aplicación de las costumbres indígenas y no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación por razones étnicas.

Justificación del criterio

"En materia de igualdad y no discriminación, esta Primera Sala estima que la aplicación de los usos y costumbres indígenas no puede ser una excusa para intensificar la opresión, incluso al interior de las comunidades indígenas, de aquellos miembros tradicionalmente excluidos, como mujeres, niños y niñas o personas con discapacidad; entre otros colectivos históricamente desaventajados. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de la protección frente a la violencia contra las mujeres, como causa y consecuencia del derecho a la igualdad y a la no discriminación, donde las costumbres culturales no pueden justificar dichas prácticas, y respecto de las cuales la comunidad no podrá escudarse en el pluralismo jurídico para legitimarlas" (párr. 89).

"En el caso, el quejoso alega la existencia de una norma de derecho consuetudinario indígena, vigente —según su dicho— en la comunidad mazateca a la que se autoadscribe, que eventualmente haría legítimo o irreprochable su actuar ilícito consistente en sostener relaciones sexuales con una niña de doce años cuando se tiene la pretensión de integrar una familia" (párr. 98).

"Si bien la vigencia de la costumbre dentro de la comunidad indígena a la que pertenece el quejoso no fue adecuadamente indagada y documentada con un pericial antropológico, o con otros medios lícitos e idóneos, y esta circunstancia, según la doctrina constitucional aquí expuesta, implica una concepción limitada de las protecciones derivadas de la fracción VIII del inciso A del artículo 2 Constitucional en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas de parte del tribunal colegiado de conocimiento, lo cierto es que esta Primera Sala observa que de existir dicha costumbre, su compatibilidad constitucional —como presupuesto necesario para su aplicabilidad— debe descartarse" (párr. 100).

"En efecto, la costumbre aludida entraría en franco conflicto con el derecho a la igualdad y no discriminación, a la integridad personal y a una vida libre de violencias que los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos consagran en favor de las mujeres y de las personas menores de edad, asignando a éstas últimas un status de protección reforzada" (párr. 101).

"[E]l Estado tiene la obligación de garantizar —con todos los medios a su alcance, incluido el recurso a su poder coactivo— que las decisiones de niños, niñas y adolescentes, en materia de sexualidad, se produzcan en condiciones de seguridad, libertad efectiva y plena, y en armonía con su desarrollo psicológico, como consecuencia de sus derechos a la integridad personal y al libre desarrollo de la personalidad" (párr. 107).

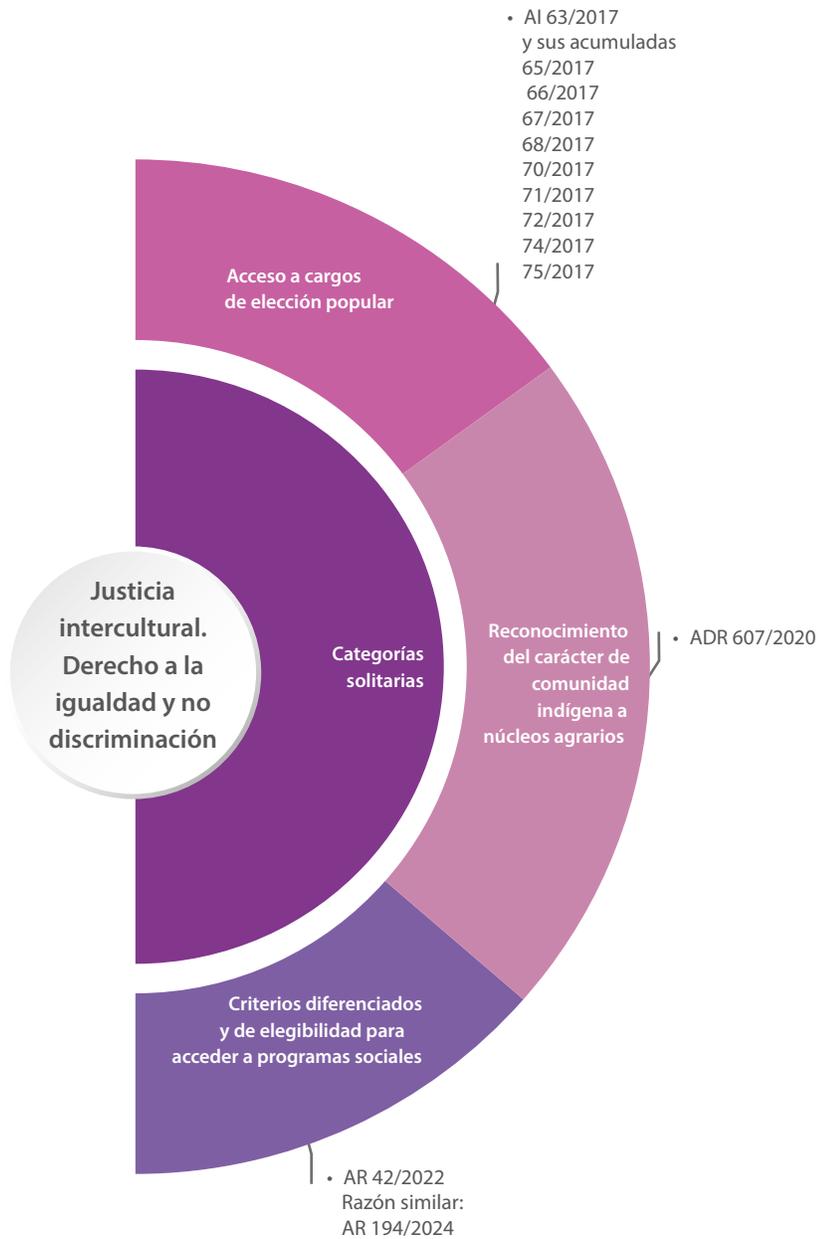
"En el caso, el artículo 273 del Código Penal del Estado de México establece que la edad de consentimiento sexual son los 15 años y contempla excepcionalmente que una persona menor de 15 años, pero mayor de 13, puede consentir la actividad sexual cuando tiene una relación afectiva con la persona inculpada y la diferencia de edad entre ellos no es mayor de 5 años. Cuando este límite etario se supera, el Estado penaliza la manipulación, el engaño, el abuso de poder, las amenazas, la intimidación, la violencia física, como medios comisivos de las distintas conductas que configuran las agresiones sexuales" (párr. 108).

"Esta protección —expresada mediante las normas penales que sancionan las relaciones sexuales coercitivas, lo que incluye la disposición penal que le fuera aplicada al quejoso— es consecuencia del derecho de niñas, niños y adolescentes a la igualdad y a la no discriminación, a la integridad y dignidad personales, así como a una vida libre de violencias, derechos que constituyen —en términos de la fracción VIII del artículo 2 constitucional y de la doctrina constitucional desarrollada por esta Primera Sala— límites válidos a la aplicación de normas de derecho consuetudinario indígena" (párr. 109).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo. Resolvió que el tribunal colegiado no tomó en cuenta el derecho al autorreconocimiento indígena del demandante. Dispuso que la sentencia no tendría el efecto de modificar la decisión de amparo porque la costumbre indígena del matrimonio infantil viola los derechos humanos de las niñas. Por lo tanto, decidió que la protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes es un límite válido a la aplicación de los usos y costumbres indígenas.

5. Categorías solitarias



5. Categorías solitarias

5.1 Acceso a cargos de elección popular

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 Y 75/2017, 21 de septiembre de 2017⁵⁴

Hechos del caso

Un grupo de partidos políticos, diputados y el procurador general de la república promovieron acciones de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; de la Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México; de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y del Código Penal para el Distrito Federal. Entre otras cosas, solicitaron la invalidez de varias normas porque vulneran los derechos a la consulta previa de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México y a la igualdad y no discriminación.

Algunos diputados de la asamblea legislativa impugnaron los artículos 4; 14; 256, párrafo penúltimo; 262, fracción V, y 273, fracción XXIII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México,⁵⁵ así como el artículo 29 transitorio del decreto por el que se reformaban estas disposiciones. Esas normas establecen que, para garantizar la participación política de estos grupos, los partidos políticos deben procurar incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad y a una perteneciente a pueblos, barrios originarios o a comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México.

Alegaron que los artículos atacados no incluyen una definición de "pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes" que permita identificarlos y, en consecuencia, para el ejercicio de sus derechos

⁵⁴ Ponente: Ministro Eduardo Medina-Mora Icaza. Ministro encargado del engrose: Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=220153>.

⁵⁵ El contenido completo de las norma impugnadas se encuentra disponible en: https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROCEDIMIENTOS_ELECTORALES_DE_LA_CUADAD_DE_MEXICO_2.pdf

político-electoral. Además, alegaron que esas disposiciones regulan de manera deficiente estos derechos porque i) no toman en cuenta los derechos de las personas integrantes de comunidades indígenas; ii) no incluyen acciones afirmativas⁵⁶ para hacer efectivos esos derechos y garantizar la representatividad de los pueblos y comunidades tanto en el Congreso, como en los consejos de las alcaldías, y iii) deja al arbitrio de los partidos políticos el cumplimiento de la obligación de promover la participación política, con igualdad de oportunidades, de las personas de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la Ciudad de México.

Problema jurídico planteado

¿Cumple la norma que establece el deber de los partidos políticos de procurar la inclusión en sus listas a candidatos de los pueblos, barrios y comunidades, prevista en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, la obligación de prever mecanismos político-electoral que garanticen su acceso a cargos de elección popular?

Criterio de la Suprema Corte

La norma que establece el deber de los partidos políticos de procurar que entre los candidatos a cargos de elección popular que postulen haya integrantes de los pueblos, barrios y comunidades no basta para cumplir la obligación de prever mecanismos político-electoral en ese sentido. Esto porque el cumplimiento de esa obligación queda al arbitrio de los partidos y no hay consecuencias frente a su incumplimiento. Para garantizar un acceso efectivo de estos grupos a cargos de elección popular es necesario implementar acciones para posibilitar de manera efectiva que sus integrantes accedan a esos cargos. Por lo tanto, la falta de condiciones necesarias para que los integrantes de estos pueblos, barrios y comunidades participen en igualdad de condiciones en la contienda electoral es inconstitucional.

Justificación del criterio

"[E]n los artículos 14, 256, párrafo penúltimo, 262, fracción V y 273, fracción XXIII, así como en el artículo vigésimo noveno transitorio del Decreto en el que se contienen, sólo se promueve la inclusión de personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes entre los candidatos que postulen los partidos políticos y, de la revisión integral del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte también que, en su postulación como candidatos independientes o sin partido, se respetarán los usos y costumbres bajo los que hayan sido electos.

No obstante, esto no cumple con la obligación establecida en la Constitución de la Ciudad para el legislador local, en el sentido de prever mecanismos político-electoral específicos relacionados con su acceso a cargos de elección popular, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad y, en este sentido, con la forma como a nivel local se determinó que se garantizaría el mandato contenido en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, en cuanto al derecho de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas a ser

⁵⁶ La acción afirmativa es una medida que se aplica de forma temporal, compensatoria o de promoción, encaminada a corregir la distribución desigual de oportunidades y beneficios en la sociedad para acelerar la igualdad entre las personas.

votados en condiciones de igualdad y representados ante las Alcaldías en las demarcaciones territoriales con población indígena" (pág. 199).

"[E]n una omisión de garantizar el acceso efectivo de los integrantes de estos pueblos, barrios y comunidades a los distintos cargos de elección popular, el cual, aun cuando no debe entenderse como el derecho a ocupar uno de estos puestos (esto no puede asegurarse a ninguna persona, al depender del voto), sí implica generar las condiciones necesarias para que participen en un plano de igualdad con el resto de la sociedad. Para ello, no basta prever un deber de procurar, cuyo cumplimiento queda al arbitrio de los partidos, sin mayores consecuencias; sino que es preciso establecer acciones encaminadas a asegurar la posibilidad real de que accedan a dichos cargos.

Por tanto, debe declararse fundada la omisión alegada por los promoventes y, como consecuencia, debe obligarse al legislador local a cumplir con el mandato impuesto en la Constitución de la Ciudad, en el sentido de establecer en el Código mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; para lo cual deberá consultarles sobre las medidas especiales que pretenda implementar al respecto" (págs. 199-200).

Decisión

La Suprema Corte resolvió que para garantizar un acceso efectivo a los distintos cargos de elección popular es preciso que se implementen acciones para asegurar que los integrantes de los pueblos, barrios y comunidades indígenas de la Ciudad de México accedan a esos cargos. Por lo tanto, la falta de condiciones necesarias para que estos participen en condiciones de igualdad es inconstitucional.

5.2 Reconocimiento del carácter de comunidad indígena a núcleos agrarios

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 607/2020, 7 de octubre de 2020⁵⁷

Hechos del caso

El poblado de San Juan Tlacotenco, municipio de Tepoztlán, Morelos, inició un juicio agrario en el que solicitó, en ejercicio de la libertad de asociación, su reconocimiento como núcleo de población autónomo en términos agrarios, establecido en el artículo 9 constitucional. Principalmente, argumentó que la comunidad descende de poblaciones que habitaban el territorio actual del país, que conserva instituciones propias y que tiene consciencia de su identidad indígena como unidad social, económica y cultural. En el juicio agrario solicitaron i) el reconocimiento judicial de su poblado como titular de los derechos de las comunidades indígenas; ii) la constitución como un núcleo de población autónomo en términos agrarios; iii) el reconocimiento de la posesión de tierras y territorios por parte de comuneros acreditados por su

⁵⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

asamblea; iv) el reconocimiento del poblado como una comunidad de hecho y de derecho, y v) el reconocimiento y titulación de los bienes comunales en autonomía constitucional del poblado indígena.

El comisariado de bienes comunales de Tepoztlán planteó la excepción de cosa juzgada⁵⁸ en el juicio agrario. Estimó que, antes, en otro juicio agrario ya se había resuelto sobre la negativa de reconocimiento del núcleo agrario como comunidad indígena. Por tal motivo, el tribunal agrario negó el reconocimiento al poblado de San Juan Tlacotenco porque estimó que, en efecto, operó la excepción de cosa juzgada.

El presidente, el secretario y la tesorera del Comisariado de Bienes Comunales del poblado indígena de San Juan Tlacotenco promovieron un juicio de amparo directo contra la sentencia del juicio agrario. Atacaron la constitucionalidad de los artículos 98⁵⁹ y 99⁶⁰ de la Ley Agraria porque i) establecer una única forma de reconocimiento a los núcleos agrarios como comunidad viola el principio de igualdad y ii) negar el reconocimiento de los núcleos agrarios como comunidad indígena implica obligar a un poblado a mantenerse asimilado a una comunidad indígena, que es uno de los rasgos de la esclavitud, proscrita en el artículo 1 constitucional. Además, viola el derecho humano a la libertad de asociación y constituye una discriminación directa.

El tribunal colegiado negó el amparo porque consideró que las normas impugnadas no vulneran el principio de igualdad y no discriminación. Señaló que, en este caso, el poblado no estaba sujeto a una condición servidumbre o esclavitud porque no estaba sometida a una labor servil frente a la comunidad o al comisariado de bienes comunales de Tepoztlán ni implicaba que se obligara al poblado indígena a realizar actos contrarios a su voluntad.

Contra la sentencia de amparo, los demandantes interpusieron un recurso de revisión en el que solicitaron que i) se examinara la interpretación de los artículos 98 y 99 de la Ley Agraria que hizo el tribunal colegiado, en específico, en relación con el principio de igualdad y no discriminación, y ii) se estudiara de manera adecuada la procedencia del reconocimiento de su poblado como titular de los derechos de las comunidades indígenas, tutelados por el artículo 2 constitucional.

El tribunal colegiado remitió el asunto a la Suprema Corte para su estudio y resolución.

⁵⁸ Procede la excepción de cosa juzgada cuando los mismos actores demandan de los mismos demandados sobre una cuestión la cual ya fue resuelta por una sentencia anterior.

⁵⁹ "Artículo 98.- El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

- I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o
- IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional".

⁶⁰ "Artículo 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;
- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal".

Problema jurídico planteado

¿Vulnera el artículo 98 de la Ley Agraria, que establece los procedimientos de reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios, el principio de igualdad y no discriminación porque somete a esos núcleos a condiciones de servilismo y esclavitud?

Criterio de la Suprema Corte

Los procedimientos para el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios no vulneran el principio de igualdad y no discriminación. La ley dispone los mismos efectos jurídicos a todas las acciones de reconocimiento como comunidad. Por lo tanto, establecer que para que un núcleo agrario indígena sea reconocido como comunidad, y no se mantenga asimilado a otra, debe cumplir los requisitos dispuestos en el artículo 98 de la Ley Agraria no implican que se someta a los núcleos agrarios a condiciones equiparables a la servidumbre o la esclavitud y, en consecuencia, no vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

Justificación del criterio

"[A] partir de los motivos de disenso que le fueron planteados, y dio inició con el "estudio del planteamiento Violación al principio de igualdad o discriminatorio" que la quejosa esencialmente sustentó en la premisa de que obligar a toda una comunidad indígena a mantenerse asimilada a otra le excluye del derecho humano a la libertad de asociación lo que constituye un acto discriminatorio" (pág. 87).

"[L]a causa que legalmente autoriza el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios cuando se encuentre en las hipótesis establecidas para ese reconocimiento, porque la pretensión de la quejosa parte de una premisa errónea, al sostener que obligar a toda una comunidad indígena a mantenerse asimilada a otra, cuando esa calidad debe ser sujeto a voluntad ajena es una característica de la esclavitud que se prohíbe en el artículo 1 constitucional, y que excluye del derecho humano a la libertad de asociación lo cual constituye un acto discriminatorio abierto" (pág. 88).

"[E]stablecer una misma forma de reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios no conlleva violación al principio de igualdad, en tanto no trata del mismo modo a supuestos diferentes, al contrario, ante hipótesis iguales regula del mismo modo el efecto de reconocimiento como comunidad y en ambos casos, impone la obligación de encontrarse en alguna de las hipótesis a que se contrae el artículo 98 de la Ley Agraria, dando así un trato igual a quienes se encuentren en las hipótesis referidas" (pág. 88).

"[C]ontrario a lo señalado por la parte quejosa, el hecho de que en la sentencia definitiva reclamada se haya determinado que no son procedentes las prestaciones reclamadas, de ninguna manera puede constituir un acto de servidumbre o esclavitud, porque ello no implica que se le hubiere sometido, de manera obligatoria, a una labor servil frente a su contraparte en el juicio, ni para la realización de actos contrarios a su voluntad, bajo las condiciones infrahumanas insuperables, pues, el hecho de que no se estableciera que era propietaria de la porción de terreno que reclamó, fue en razón de que la juzgadora consideró, conforme a la resolución presidencial de catorce de noviembre de mil novecientos veintinueve, la propiedad de las tierras a que se refiere esa resolución, corresponde al ente agrario denominado Tepoztlán, Municipio de su mismo nombre, del cual la quejosa forma parte" (pág. 89).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia de amparo y, en consecuencia, negó la protección constitucional. Estimó que los procedimientos de reconocimiento de los núcleos agrarios como comunidades indígenas, previstos en el artículo 98 de la Ley agraria, no vulneran el principio de igualdad y no discriminación.

5.3 Criterios diferenciados y de elegibilidad para programas sociales

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 42/2022, 5 de octubre de 2022⁶¹

Razones similares en AR 194/2024

Hechos del caso

En el estado de Hidalgo, dos personas con discapacidad solicitaron la inscripción al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente. El delegado de Programas para el Desarrollo en el Estado de Hidalgo les informó, de manera verbal, que su solicitud fue negada porque el lugar donde habitaban no cumplía con el requisito de ser municipio o comunidad indígena. Por tanto, continuó, incumplieron el requisito de elegibilidad establecido en el punto 3.2⁶² del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2020.

Contra esta decisión, los solicitantes presentaron un amparo indirecto. Demandaron al titular de la Secretaría de Bienestar y al delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Hidalgo. Atacaron i) la expedición del acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y ii) la resolución que les negó la incorporación al programa.

Argumentaron que i) las Reglas de Operación son discriminatorias porque sólo pueden ser beneficiarias las personas adultas con discapacidad permanente que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas y excluyen a las que viven en zonas que no tienen esa categoría; ii) las reglas violan el principio de igualdad y no discriminación porque la negación del beneficio económico debido a que su domicilio no está ubicado en una comunidad indígena no está justificada; iii) el programa beneficia únicamente a personas que habitan en municipios, localidades indígenas o afromexicanas o en zonas con alto y muy alto grado de marginación, pero no toma en cuenta que ellos, los demandantes, también son personas con discapacidad. Es decir, que se los excluyen y discriminan debido a su domicilio.

El juez constitucional negó el amparo. Sostuvo que i) la obligación de acreditar que se habita en un domicilio o localidad indígena o afromexicana no es unan medida excesiva, ni discriminatoria porque esa dis-

⁶¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió voto concurrente.

⁶² "3.2 Población Objetivo

La población mexicana, con Discapacidad Permanente de: niñas, niños, adolescentes y jóvenes de cero a veintinueve años de edad cumplidos; personas de treinta a sesenta y cuatro años de edad cumplidos que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas; y, personas adultas de treinta a sesenta y siete años de edad cumplidos que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas".

tinción es constitucionalmente legítima; ii) aunque hay un trato desigual, éste no implica un acto discriminatorio porque busca beneficiar a las personas más vulnerables.

Contra la sentencia de amparo, los demandantes presentaron un recurso de revisión. Recalaron que la decisión de negarles el apoyo económico a pesar de su discapacidad, con el argumento de que su domicilio no cumple con la categoría de indígena viola los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica. Señalaron que, contrario a lo que sostuvo el juez de amparo, la distinción dispuesta en el punto 3.2 de las Reglas de Operación del Programa Pensión vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

El tribunal colegiado ordenó remitir el asunto a la Suprema Corte para que resolviera el cargo de inconstitucionalidad contra el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Viola el punto 3.2 de las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, que establece la obligación de probar domicilio en una localidad indígena o afromexicana para acceder al beneficio económico, el principio de igualdad y no discriminación?
2. ¿Es constitucional el oficio que niega el apoyo económico a los solicitantes con discapacidad porque no tienen domicilio en un lugar de categoría de indígena?

Criterios de la Suprema Corte

1. El punto 3.2 de las Reglas de Operación no viola el principio de igualdad y no discriminación. Establecer un orden de preferencia entre las personas que tienen una discapacidad permanente, a partir de criterios diferenciadores y de elegibilidad, persigue un fin constitucional. Esto porque reconoce las diferencias entre las personas con discapacidad según sus necesidades, dificultades y desventajas particulares. Por lo tanto, es razonable establecer un criterio diferenciador en favor de niños, adolescentes y jóvenes, de personas indígenas o afromexicanas y de quienes habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación. Esta es una medida afirmativa para lograr la igualdad entre las personas.

2. Negar el acceso al apoyo económico a los solicitantes con el argumento de que su domicilio no está en una comunidad indígena es inconstitucional. Las autoridades del programa están obligadas a analizar los factores socioeconómicos de las personas con discapacidad que solicitan la pensión. Esto para definir si se están en situación de precariedad económica y, por ende, necesitan los apoyos sociales. Por lo tanto, dado que la demandada no hizo un análisis pormenorizado de las condiciones socioeconómicas de los actores, ni tomó en consideración sus necesidades y particularidades, el oficio que niega la inscripción al programa social es inconstitucional.

Justificación de los criterios

"[E]l principio de igualdad no significa que todos los individuos deban de ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe

fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que si bien, en ocasiones, hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no solo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido" (párr. 31).

"[E]sta Sala advierte que **no asiste razón a los quejosos**, ahora recurrentes, toda vez que el punto 3.2, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2020, no vulnera el contenido del artículo 1o. constitucional al establecer que el beneficio económico que se otorga a las personas con discapacidad permanente a fin de poder aumentar sus ingresos monetarios, se encuentra destinado a los **niños, adolescentes y jóvenes** de cero a veintinueve años; adultos de treinta a sesenta y cuatro años **que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas**; y, adultos de treinta a sesenta y siete años de edad **que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación**, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas" (párr. 41).

"[C]ontrariamente a lo señalado por los recurrentes, en el presente caso **sí se encuentra justificado ese "trato diferenciado"**, en virtud de que si bien es cierto que los sujetos sometidos a un análisis comparativo se encuentran en situaciones análogas, por su condición de discapacidad, **lo cierto es que sí es razonable el criterio diferenciador que la norma contempla**, toda vez que los niños, adolescentes y jóvenes; así como las personas indígenas o afromexicanas y aquéllas que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación que además cuentan con una discapacidad permanente, se encuentran sometidos a diversos tipos de desigualdades de derecho y de hecho, derivadas de una situación de exclusión social por el mayor grado de vulnerabilidad" (párr. 50).

"Por lo tanto, resulta **infundado** el argumento de los recurrentes en el sentido de que el Acuerdo reclamado beneficia únicamente a personas que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas, excluyendo a los quejosos por el simple hecho de vivir en un lugar diverso pues, como se precisó, ese grupo poblacional tiene una doble condición de vulnerabilidad: indígena y personas con discapacidad, pero es poco visible en las políticas de desarrollo y combate a la pobreza, lo que representa un "desafío" la promoción de la inclusión social de las zonas rurales e indígenas" (párr. 51).

"[E]s válido determinar que con la expedición del punto 3.2 del Acuerdo controvertido, se actuó de conformidad con la finalidad buscada, por lo que los criterios de elegibilidad de que se hablan son razonables y persiguen una finalidad constitucionalmente admisible para lograr la igualdad sustantiva, **pues se reconocen las principales diferencias que tienen las personas con discapacidad, atendiendo a las necesidades, dificultades y desventajas que enfrenta tal grupo vulnerable en la sociedad y, al efecto, se toman medidas especiales o afirmativas para lograr la igualdad material o de hecho de tales personas**" (párr. 54).

"Conforme a lo anterior, esta Sala arriba a la convicción de que es constitucional que el punto 3.2 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2020, establezca un orden de preferencia entre las personas que tienen una discapacidad permanente, atendiendo a criterios diferenciadores y de elegibilidad —niños, adolescentes y jóvenes, personas indígenas o afromexicanas y aquéllas que habitan en zonas con alto

y muy alto grado de marginación—, pues se realiza bajo un análisis comparativo de las personas que se encuentran en situaciones análogas, por su condición de discapacidad" (párr. 55).

"Por tanto, las reglas de operación del programa, al establecer un orden de preferencia y elegibilidad no transgreden derecho alguno, porque protegen la vida, salud e integridad de las personas con discapacidad que pertenecen a sectores históricamente discriminados, como lo son las comunidades indígenas o afromexicanas, así como aquellas zonas con alto y muy alto grado de marginación, de tal forma que permiten alcanzar una igualdad sustantiva o de hecho atendiendo a una situación real de desventaja" (párr. 57).

"[U]n eje indispensable para la incorporación al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, entre otros, la condición de pobreza y la marginación, lo que implica que los operadores de dichos programas deben realizar un análisis pormenorizado de las condiciones socioeconómicas que tienen los solicitantes a fin de determinar si pueden resultar beneficiarios del referido programa.

Es decir, se encuentran obligados a analizar los factores socioeconómicos de las personas con discapacidad solicitantes de la pensión, a fin de determinar si se encuentran en situación de precariedad económica y, por ende, en la necesidad de contar con los apoyos sociales en materia de alimentación, salud y educación a que se refieren el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente —derivado de las diferencias, necesidades y desventajas económicas a las que se enfrentan las personas con discapacidad" (párrs.80-81).

"[C]ontrariamente a lo determinado por el Juez de Distrito, **el oficio reclamado no se encuentra debidamente fundado ni motivado**, pues el hecho de que los quejosos no habiten en un municipio de los considerados indígenas y/o ninguna de sus comunidades, no es un impedimento absoluto e invencible para que puedan ser beneficiarios del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

[P]ues no debe perderse de vista que el mencionado Programa también se destinó para las **personas adultas** de treinta a sesenta y siete años de edad cumplidos (en cuyo sector se encuentran incluidos los quejosos) **que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas**, por lo que considerando que los impetrantes sostienen que pertenecen a un sector con alto grado de vulnerabilidad, **derivado de su discapacidad intelectual y, además, de la condición de pobreza y marginación en la que se encuentran**; resultaba necesario el estudio sobre su inclusión dentro del beneficio económico otorgado a través del citado Acuerdo, partiendo para ello, también, del análisis pormenorizado de las condiciones socioeconómicas que adujeron tener los quejosos" (párrs. 82-83).

"[H]a sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que las personas con discapacidad tienen derecho a una protección especial por parte del Estado y a la realización de ajustes razonables para garantizar su acceso a la justicia en condiciones de igualdad, por lo que la obligación de otorgar y garantizar esta protección la tienen todos los órganos del Estado dentro del ámbito de sus competencias" (párr. 87).

"[P]ara garantizar el acceso a la justicia efectiva de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, resulta necesario que las autoridades —en el ámbito de sus competencias— ejerzan sus facultades oficiosas

en la recopilación y desahogo de pruebas, así como en su valoración, pues dicho ejercicio es obligatorio cuando los derechos a la igualdad y de acceso a la justicia así lo exigen por tener la persona una discapacidad que se traduce en una desventaja procesal relacionada con la posibilidad de probar hechos en juicio y ser una medida idónea y razonable para solucionar o aminorar esa mengua o dificultad" (párr. 88).

"En ese sentido, con base a lo anterior, se llega a la convicción de que al no haberse realizado un análisis pormenorizado de las condiciones socioeconómicas que tienen los quejosos, ni tomar en consideración sus necesidades y diferencias socioeconómicas con el resto de la población, **resulta inconstitucional el oficio reclamado**" (párr. 90).

Decisión

La Suprema Corte, por una parte, negó el amparo respecto de la inconstitucionalidad del punto 3.2 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente. Estimó que la diferencia de trato que dispone la norma está plenamente justificada. Por otro lado, concedió el amparo para que el delegado estatal de programas dejé sin efectos la decisión que niega la incorporación de los solicitantes. En su lugar, debía emitir una nueva decisión en la que analizara de manera pormenorizada las condiciones socioeconómicas de los actores de acuerdo con los criterios de priorización por nivel de pobreza y marginación.

Los fallos sobre el principio de igualdad y no discriminación en materia de justicia intercultural son relativamente recientes. Aunque hay sentencias sobre los derechos de las comunidades anteriores a la reforma de derechos humanos de 2011, es a partir de ese cambio constitucional que la Corte aplica, de manera expresa e incremental, el derecho a la igualdad a estos asuntos. Además, ese cambio es evidente también en los patrones de litigio: de manera más generalizada los actores, individuales o colectivos, alegan, entre otras, la violación del derecho a la igualdad y no discriminación.

Las decisiones de la Corte sobre el principio de igualdad y no discriminación en materia de justicia intercultural se refieren, casi que exclusivamente, a pueblos, comunidades e individuos indígenas. Sería interesante revisar si este litigio se modifica en el corto o mediano plazo y otros demandantes empiezan a reclamar un lugar en la categoría "intercultural" de la administración de justicia.

Otra cuestión que nos gustaría señalar es que resulta imperativo revisar las decisiones que están tomando sobre este tema los jueces constitucionales de instancia. En este cuaderno encontramos que muchas de las decisiones de la Suprema Corte, en el sentido de declarar vulnerado ese derecho y conceder el amparo, confirman decisiones que vienen falladas de esa manera.

Los cinco escenarios constitucionales en los que los clasificamos los asuntos sobre el principio de igualdad y no discriminación de las decisiones de la Corte sobre justicia intercultural son: acceso a medios de comunicación; acceso a la información en inclusión de lenguas indígenas; educación especial, indígena y multicultural; sistemas normativos internos y usos y costumbres, y categorías solitarias. En este último escenario reunimos las decisiones que, por sus particularidades fácticas, no encajan en otro patrón. Algunos fallos complejos se refieren a más de una institución, derecho o sujeto en términos de la aplicación del principio de igualdad. Por eso, las decisiones están incluidas en más en un escenario constitucional de litigio.

Para tener un panorama más claro sobre las decisiones de la Suprema Corte en materia de justicia intercultural recomendamos leer este cuaderno junto con los demás de la línea: derecho a la consulta y a la libre determinación. El entendimiento panorámico de las decisiones del tribunal de cierre sobre interculturalidad en la justicia tiene la potencialidad de cualificar la adjudicación sobre este asunto, ofrecer argumentos a los litigantes y cualificar el interés de la academia sobre estos temas.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AI	<u>26/2006</u>	01/06/2007	Acceso a medios de comunicación	Acceso en condiciones de igualdad a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión
2.	ADR	<u>5465/2014</u>	26/04/2014	Sistemas normativos internos, usos y costumbres	Límites a las costumbres indígenas
3.	AR	<u>622/2015</u>	20/01/2016	Acceso a medios de comunicación	Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en las transmisiones de las estaciones radiodifusoras
4.	AR	<u>192/2016</u>	08/06/2016	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Obligación de traducción y difusión de textos en lenguas indígenas
5.	ADR	<u>5008/2016</u>	10/05/2017	Sistemas normativos internos, usos y costumbres	El interés superior de las niñas y el matrimonio
6.	AR	<u>1221/2016</u>	24/05/2017	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Obligación de traducción y difusión de textos en lenguas indígenas
7.	AR	<u>584/2016</u>	15/11/2017	Educación especial, inclusiva y multicultural	Derecho de acceso a una educación intercultural bilingüe
8.	AR	<u>1040/2017</u>	14/03/2018	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Obligación de traducción y difusión de textos en lenguas indígenas
9.	AI	<u>47/2018</u>	11/06/2019	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Atención de las solicitudes de información en lengua indígena
10.	AI	<u>100/2017</u>	11/06/2019	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Atención de las solicitudes de información en lengua indígena
11.	AR	<u>272/2019</u>	23/10/2019	Educación especial, inclusiva y multicultural	Derecho a la educación inclusiva para personas con discapacidad
12.	AR	<u>115/2019</u>	21/11/2019	Educación especial, inclusiva y multicultural	Derecho humano a la educación inicial indígena

13.	AR	<u>1041/2019</u>	08/07/2020	Sistemas normativos internos, usos y costumbres	Expulsión del territorio indígena por dejar de compartir creencias y prácticas religiosas
14.	ADR	<u>607/2020</u>	07/10/2020	Categorías solitarias	Reconocimiento del carácter de comunidad indígena a núcleos agrarios
15.	AR	<u>603/2019</u>	13/01/2021	Acceso a medios de comunicación	Obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico
16.	AI	<u>109/2020</u>	18/01/2022	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas
17.	AR	<u>42/2022</u>	05/10/2022	Categorías solitarias	Criterios diferenciados y de elegibilidad para acceder a programas sociales
18.	AR	<u>169/2021</u>	19/10/2022	Acceso a medios de comunicación	Prohibición de la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad
19.	AI	<u>63/2022</u>	05/06/2023	Acceso a la información e inclusión de lenguas indígenas	Preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas
20.	AR	<u>194/2024</u>	08/05/2024	Categorías solitarias	Criterios diferenciados y de elegibilidad para acceder a programas sociales

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)

AR 603/2019

MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN GENERAL CONSAGRA UN DERECHO DE TRATAMIENTO DIFERENCIADO SOBRE SU OPERACIÓN. 1a. XXVI/2021 (10a.). Julio de 2021.

DERECHOS POR EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO RESPECTO DE LAS CONCESIONES SOCIALES INDÍGENAS. LOS ARTÍCULOS 239, PRIMER PÁRRAFO, Y 244-B DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2016, QUE PREVÉN SU COBRO, NO RESPETAN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A CONDICIONES REMEDIALES EN LA OPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES. 1a. XXVII/2021 (10a.) Julio de 2021.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Noviembre de 2024.

Este cuaderno de jurisprudencia inaugura la línea temática sobre justicia intercultural. Una de las razones que nos llevaron a presentar este trabajo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una cantidad importante de fallos sobre el tema, de tal manera que es posible identificar varios escenarios constitucionales de litigio específicos e integrar las líneas jurisprudenciales.

Algo que es evidente en la construcción de la línea constitucional y en la definición de las categorías fácticas es que, en muchos fallos, la Suprema Corte concede la protección constitucional.

Creemos que para tener más claro el panorama tanto sobre justicia intercultural como sobre el principio de igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte este texto podría leerse junto con los cuadernos sobre el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales; el derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas; igualdad y no discriminación; Condiciones de salud, religión y estado civil; igualdad y no discriminación; género e igualdad y no discriminación en materia laboral, entre otros.

