

RECOMENDACIÓN No. CDHEQROO/31/2020/III

Sobre el caso de violación al derecho humano a la educación e interés superior de la niñez en agravio de V1 y V2.

Chetumal, Quintana Roo a 30 de diciembre del 2020.

C. PRESIDENTE DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TULUM, QUINTANA ROO.

I. Una vez analizado el expediente número **VA/TUL/037/06/2019**, relativo a la denuncia presentada por **D1 y D2**, por violaciones a los derechos humanos de sus menores hijas **V1 y V2** quienes hasta ese momento se encontraban estudiando el nivel preescolar en el Centro Asistencial de Desarrollo Infantil Tulum (en adelante, CADI), atribuidas a **AR1** adscrita a la Coordinación del CADI en Tulum, así como **AR2** adscrito a la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tulum; con fundamento en los artículos 102 apartado B párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 94 párrafos primero y séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1, 2 párrafo primero, 4, 10 fracción II, 11 fracción VI, 22 fracción VIII, 54 párrafo primero y 56 todos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo; así como el diverso 45 de su Reglamento; esta Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo emite la presente Recomendación.

Con la finalidad de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos investigados y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omite su publicidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 8° párrafo primero de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, en relación con los numerales 68 fracción VI y 116 párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 4 y 54, fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes. Para evitar repeticiones innecesarias, se utilizan abreviaturas que se identifican como sigue:

Concepto	Abreviaturas
Víctima 1	V1
Víctima 2	V2
Autoridad Responsable 1	AR1

Autoridad Responsable 2	AR2
Denunciante 1	D1
Denunciante 2	D2
Servidor Público 1	SP1
Servidor Público 2	SP2
Servidor Público 3	SP3
Centro Asistencial de Desarrollo Infantil Tulum	CADI
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Tulum	DIF

II. ANTECEDENTES.

Con fundamento en el artículo 45, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, en este apartado se describen los hechos violatorios de derechos humanos, la postura de la autoridad frente a los mismos, y se enumeran las evidencias que demuestran la violación referida.

Descripción de los hechos violatorios.

En su escrito de denuncia **D1** y **D2** manifestaron que en fecha 3 de mayo del año 2019, D1 recibió una llamada del número telefónico del CADI, donde se le invitaba a una junta con carácter de urgente, sin embargo, por cuestiones laborales, ni **D2** ni **D1** pudieron asistir, por lo que ese mismo día **D1** recibió una segunda llamada del mismo número, donde le volvieron a solicitar su presencia por lo cual confirmó la asistencia de **D2** para el día 6 de mayo del mismo año, ya que por cuestiones laborales **D1** no podía acudir.

Narró en su escrito que en fecha 06 de mayo del 2019, se presentó **D2** a la cita de ese día en el CADI, siendo atendida inmediatamente por **AR1**, quien le manifestó que el motivo de la reunión era para informarle que realizó una revisión de los expedientes de **V1** y **V2**, y se percató que los mismos carecían de comprobante de ingresos de la madre, lo cual es motivo de baja inmediata del plantel. Expusieron que al cuestionar **D2** a **AR1** sobre si se podía hacer algo al respecto **AR1** informó a **D2** que la única manera en la que **V1** y **V2** podían continuar yendo a la escuela, es que fueran cambiadas de turno a partir del 07 de mayo del 2019, de lo contrario serían dadas de baja, para esto, **D2** firmó un documento donde autorizaba a que **V1** y **V2** fueran cambiadas del turno matutino al vespertino ya que con eso no iban a ser expulsadas.

Sin embargo, **D1** al ser informado por parte de **D2** sobre la situación, se comunicó vía telefónica al CADI, con la finalidad de acordar una cita con **AR1**, la cual le fue dada el mismo día. En la reunión, **D1** expuso lo antipedagógico del cambio de turno es por ello que **AR1** accedió a dar una prórroga de una semana a **V1 y V2** y que en ese tiempo enviaría una petición a Chetumal, pero **D1** tenía que elaborar un oficio donde expusiera lo tratado en la reunión, mientras eso pasaba, **V1 y V2** podrían seguir acudiendo en el turno de la mañana.

Indicaron que transcurrió semana y media, y no fue sino hasta después que **D1** fue llamado por teléfono, para invitarle a otra reunión con **AR1** para el 15 de mayo en la dirección de la escuela. En la nueva reunión, **AR1** lo primero que dijo fue que el oficio que **D1 y D2** realizaron no surtió efecto, que fue rechazado en la ciudad de Chetumal y que ya no los podía esperar más, que al día siguiente **V1 y V2** tendrían que estar en el turno de la tarde. Nuevamente **D1 y D2** preguntaron qué podían hacer, a lo cual, **AR1** respondió que tenían que buscar a **SP1**, y que quien tenía que asistir de manera personal debía ser **D2**, que no era necesario que **D1** fuese, ya que **AR1** argumentó que **D2** es la madre trabajadora que necesita el apoyo, y ella tenía que hablar con **SP1**, Presidente del H. Ayuntamiento de Tulum o en su caso con **SP3**, Presidenta Honoraria del Sistema DIF municipal. Por lo cual en lo que **D2** hablaba con **SP1** o **SP3**, **AR1** concedió una semana más de prórroga para que **V1 y V2** siguieran asistiendo a la escuela en el turno de siempre.

Los denunciantes narraron que el 20 de mayo del 2019, **D1** se apersonó en el Palacio Municipal para buscar una cita con el **SP1**, quien no lo atendió en ese momento y quien no podría atender a **D1** del día 20 al 24 de mayo del 2019 debido a su agenda. El día 27 de mayo del 2019 **AR1** informó a **D1** personalmente a la hora de la salida de **V1 y V2**, que estas ya no podrían entrar a día siguiente a la escuela, hasta que pudiese hablar con **SP1**, por lo que **AR1** ya no las aceptó.

En su narración de hechos señalaron que el día 30 de mayo del 2019, hubo una actividad organizada por el DIF municipal en la escuela primaria FORD, que es en la escuela donde labora **D1**, y al término de la actividad, solicitó una audiencia a **SP3** quien se encontraba presente, y quien dijo a **D1** que no estaba dentro de sus facultades resolver la situación y que ella no podía expedir el oficio de respaldo que estaba requiriendo **AR1** para que **V1 y V2** pudieran continuar asistiendo al CADI en el turno matutino, pero se comprometió a agilizar la cita con **SP1**. Ese mismo día, **D1** recibió una llamada donde le informaron que el día 31 de mayo del 2019 sería atendido por el **SP1**.

Al llegar el día mencionado, **D1 y D2** conversaron con **SP1**, quien les dijo que los entendía y que los iba a apoyar pero que ya no hicieran ningún comentario en redes sociales de la administración, y sobre todo de su esposa **SP3**. **SP1** les comentó que, en algún momento, **D2** compartió una publicación que ofendió a **SP3** y solicitó que ya no se hiciera algo similar. **D1 y D2** aceptaron e hicieron ese compromiso con **SP1**, con tal de que las niñas regresarán a la escuela y dejaran de ser

víctimas de lo que estaban sufriendo, comprometiéndose **SP1** a dar las indicaciones necesarias para que así fuese. Finalmente, **SP1** pidió que cuando se pudiese **D1 y D2** hicieran un comentario positivo en redes ya sea del DIF o de **SP3**, más nunca refirió pedir una disculpa pública a **SP3** en la red social Facebook por la publicación que **D2** compartió meses atrás, como les señaló **AR1** más adelante.

Sin embargo, el día 3 de junio del 2019, **AR1** llamó a **D1** para informarle que **V1 y V2** no podrían entrar a la escuela hasta que **D2** no hiciera una disculpa pública en la red social Facebook por la publicación que posteó donde mencionaba a qué se dedicaba **SP3** de soltera. **AR1** dijo que era una indicación de **SP1**. Condicionando a **D2** a ofrecer una disculpa pública en Facebook a cambio de que **V1 y V2** siguieran en la escuela.

Postura de la autoridad.

Al hacer de su conocimiento la queja, la respuesta de **AR1** fue informar que **D2** en fecha 06 de mayo sí fue requerida para que acudiera a las instalaciones del CADI a fin de proporcionar información faltante en los expedientes de sus hijas puesto que **AR1** sí había revisado los expedientes de **V1 y V2** para actualizar los datos de estos. Asimismo **AR1** informó que **D2** una vez que acudió al CAVI comentó que no se encontraba laborando. Por otro lado, en relación con la amenaza de dar de baja a **V1 y V2** por no contar dichos expedientes con la constancia laboral de ingresos de la madre, **AR1** manifestó que esto no fue cierto.

Por otra parte, informó a esta Comisión que desde diciembre de 2018 se requirió a **D1 y D2** la constancia para que la misma fuera presentada e hicieron caso omiso de ello, por lo que pasaron 5 meses de tolerancia para que cumplieran con ese requisito sin tomar acciones que afectaran a las menores **V1 y V2**, a lo que **D1 y D2** no cumplieron con lo requerido cuyo fundamento se encuentra en el artículo 2 fracción XI del reglamento del CADI, el cual establece como obligación de los padres de familia la entrega semestral de la constancia de trabajo actualizada de la madre para poder corroborar que la misma se encuentre trabajando. Algo con lo que **D1 y D2** no cumplieron y en todo ese tiempo transcurrido no se dio de baja a **V1 y V2**, aunque procedía aplicar el artículo 4 fracción III del reglamento del CADI, que refiere que si la madre deja de trabajar por un plazo mayor a 30 días y esta no se incorpora a un empleo remunerativo se procederá a la suspensión definitiva de la prestación del servicio.

A fin de no dañar el interés superior de las menores, **AR1** informó a **D1 y D2** que con motivo de resolver la situación, remitieran la constancia laboral faltante y que esta cumpliera con los requisitos establecidos por el multicitado reglamento del CADI, consistentes, entre otros en el ingreso laboral, lugar de trabajo, remuneración y horarios, toda vez que los servicios del CADI se brindan a madres

trabajadoras que tienen un horario, un jefe, una exigencia que las supera por cuestión de horario y necesitan tener a sus hijos en un horario determinado en el CADI.

De igual manera **AR1** hizo saber a este Organismo que **D2** le remitió una constancia laboral en 07 de mayo del 2019, pero que esta no cumplía con todos los requisitos que establece el reglamento del CADI y que con esto **D2** ya no entraba en la población objetivo del CADI, añadiendo que se les dio dos semanas a **D1 y D2** para que se hiciera el cambio de turno de **V1 y V2** y así estas culminaran los contenidos académicos del ciclo escolar.

Por lo que hace a **AR2**, al hacer de su conocimiento que esta Comisión había emitido una medida cautelar y/o precautoria a favor de **V1 y V2**, solicitando la permanencia de estas en los términos, horarios y condiciones en las que se encontraban acudiendo al CADI hasta antes de los hechos motivo de la presente Recomendación, este informó que no aceptaba la medida cautelar y/o precautoria; eligiendo de esta forma no atender a la misma y permitiendo así que se continuara violentando los derechos humanos de **V1 y V2**.

La autoridad para justificar su actuación remitió copia de los siguientes documentos:

- 1) oficio sin número signado por **AR1** y dirigido a **D2**, en el cual le informan que derivado de no haber presentado constancia laboral sus hijas serian reubicadas al turno vespertino, de fecha 6 de marzo de 2019;
- 2) oficio sin número de fecha de 4 de junio de 2019, signado por **AR1** y dirigido a **D2**, en el cual le informan que derivado de no haber presentado constancia laboral sus hijas serian reubicadas al turno vespertino a partir el 5 de junio de 2019;
- 3) oficio sin número, de fecha de 4 de junio de 2019, signado por **AR1** y dirigido a **D2**, en el cual le informan que derivado de no haber presentado constancia laboral sus hijas serian reubicadas al turno vespertino a partir el 5 de junio de 2019;
- 4) constancia de ingresos y trabajo emitida a **D2** en fecha 6 de mayo de 2019, por una asociación civil, quien refiere que la ciudadana trabaja para esa asociación y señaló el ingreso que percibía;
- 5) copia de las listas de asistencia de la menores **V1 y V2** del mes de mayo ciclo escolar 2018-2019 del grupo "preescolar 3 A" y "preescolar 1 A";
- 6) copias de la lista de espera del CADI en Tulum;
- 7) copia del Reglamento Interno, el cual no tiene fecha de creación, aprobación ni publicación; y que tiene la leyenda "preliminar" enero 2012;
- 8) copia del Programa Nacional de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, mismo que tiene la leyenda preliminar, enero 2012, y en el cual no se aprecia la fecha de creación y aprobación.
- 9) copia del Manual para la instalación y conformación de un Centro Asistencial de Desarrollo Infantil, mismo que no tiene fecha de elaboración ni aprobación;

10) Ley para la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial el 30 de octubre de 2012.

Evidencias.

A continuación, se enlistan las evidencias del expediente de queja que demuestran la violación a los derechos humanos señalados, y que fueron observadas para esta Recomendación:

1. Escrito de queja de fecha 17 de junio de 2019, presentado por **D1 y D2** en agravio de **V1 y V2**.
2. Acta circunstanciada de fecha 17 de junio de 2019 mediante la cual, un visitador adjunto a la Tercera Visitaduría General de esta Comisión Estatal hizo constar que se apersonó a las instalaciones del CADi, donde entrevistó a **AR1** quien hizo de su conocimiento que podía recibir a **V1 y V2** en el turno vespertino.
3. Medida cautelar y/o precautoria número MPC/002/19/VA/TUL, de fecha 19 de junio de 2019.
4. Oficio número DIFTULUM/DG/0657/2019, de fecha 20 de junio de 2019, emitido por la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Tulum, por el cual informó a esta Comisión Estatal que no aceptaba la medida cautelar emitida por este Organismo.
5. Informe de fecha 26 de junio de 2019, rendido por **AR1**, en el cual remitió los siguientes anexos, consistentes en copias de:
 - 5.1. Oficio sin número, de fecha 6 de marzo de 2019, signado por **AR1** y dirigido a **D2**, en el cual le informan que derivado de no haber presentado constancia laboral sus hijas serían reubicadas al turno vespertino;
 - 5.2 Oficio sin número, de fecha de 4 de junio de 2019, signado por **AR1** y dirigido a **D2**, en el cual le informan que derivado de no haber presentado constancia laboral sus hijas serían reubicadas al turno vespertino a partir el 5 de junio de 2019;
 - 5.3. Oficio sin número, de fecha de 4 de junio de 2019, signado por **AR1** y dirigido a **D2**, en el cual le informan que derivado de no haber presentado constancia laboral sus hijas serian reubicadas al turno vespertino a partir el 5 de junio de 2019;
 - 5.4. Constancia de ingresos y trabajo, de fecha 6 de mayo de 2019, emitida a **D2** por una asociación civil, quien refiere que la ciudadana trabaja para esa asociación y señaló el ingreso que percibía;
 - 5.5. Copia de las listas de asistencia de la menores **V1 y V2** del mes de mayo ciclo escolar 2018-2019 del grupo "preescolar 3 A" y "preescolar 1 A";
 - 5.6. Copia de la lista de espera del CADi en Tulum;

- 5.7. Copia del Reglamento Interno, el cual no tiene fecha de creación, aprobación ni publicación; y que tiene la leyenda “preliminar” enero 2012;
- 5.8. Copia del Programa Nacional de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, mismo que tiene la leyenda preliminar, enero 2012, y en el cual no se aprecia la fecha de creación y aprobación.
- 5.9. Copia del Manual para la instalación y conformación de un Centro Asistencial de Desarrollo Infantil, mismo que no tiene fecha de elaboración ni aprobación;
- 5.10. Copia de la ley para la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial el 30 de octubre de 2012.

6. Oficio CDHEQROO/CAV/253/2019, de fecha 15 de noviembre de 2019, emitido por el Centro de Atención a Víctimas de este Organismo, por el cual hace entrega del informe psicológico realizado a V1.

6.1 Informe psicológico de fecha 15 de noviembre del 2019 emitido por SP2.

7. Acta circunstanciada elaborada por una visitadora adjunta de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, de fecha 15 de diciembre de 2020, en la que dejó constancia de la entrevista realizada a personal del DIF municipal y en la cual le indicaron no saber qué autoridad elaboró el Reglamento ni la fecha de aprobación o publicación.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

Conforme al numeral 45, fracción III, del Reglamento de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, en este apartado se hace una narración sucinta del hecho controvertido, y como el mismo constituye una violación a los derechos humanos.

Narración sucinta.

En fecha 06 de mayo del 2019 se presentó D2 en las instalaciones del CADI, ya que previamente AR1 había solicitado la presencia de los padres de las niñas V1 y V2, en dicha reunión AR1 le manifestó a D2 que realizó una revisión de los expedientes escolares de V1 y V2 y se percató de que aquéllos no contaban con la constancia de trabajo de la madre, y añadió que se trataba de un requisito necesario por lo que se iba a proceder con la baja del plantel del CADI de V1 y V2. Posteriormente y derivado de las solicitudes realizadas por la madre y el padre de las niñas la autoridad trató de imponer como una única opción el cambio de turno de las niñas, este hecho ocurrió el 5 de junio de 2019, faltando pocas semanas para la finalización del ciclo escolar.

A pesar que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo emitió una medida cautelar para que se le continuara garantizando el derecho humano a la educación a **V1 y V2**, **AR2** manifestó que no aceptaba la medida cautelar, y tanto **AR1** como **AR2** tuvieron una negativa absoluta a que las niñas continuaran en la institución educativa en el turno que les correspondió durante todo el ciclo escolar, es decir, el matutino.

También, pese a que la normatividad vigente establece que las niñas y niños que asisten a preescolar en una institución pública no pueden ver suspendido el servicio por falta de documentación aportada por sus padres o tutores, puesto que el derecho humano a la educación les asiste a las niñas como sujetos de derechos, la autoridad municipal las cambió de turno de manera ilegal y arbitraria.

Violación a los derechos humanos.

Estos hechos constituyen una violación al derecho humano de **V1 y V2** a la educación, así como al principio del interés superior de la niñez; reconocidos por el artículo 1°, 3 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 31 párrafo tercero y 32 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; artículos 1, 2 y 5 de la Ley General de Educación; artículos 2, 6, 7, 13 y 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 3 y 28 de la Convención sobre Derechos del Niño, 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

IV.OBSERVACIONES.

Ahora bien, como dispone el artículo 45, fracción IV, del Reglamento de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, en este apartado se contiene la vinculación de los actos u omisiones controvertidos con los medios de convicción con los cuales se tienen acreditados y, cómo éstos trasgreden disposiciones del orden jurídico mexicano e instrumentos jurídicos internacionales, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas de violaciones a esos derechos, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en la materia, de los precedentes emitidos, y de criterios jurisprudenciales aplicables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para acreditar la trasgresión al principio del interés superior de la niñez y a su vez, la trasgresión al derecho humano consistente en la educación; en agravio de **V1 y V2**.

Vinculación con medios de convicción.

Consideraciones Previas:

Previo a analizar las constancias que conforman el sumario, debe decirse que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas UNESCO¹, señaló respecto al derecho a la educación, lo siguiente:

“La Educación es un derecho humano fundamental que ocupa el centro mismo de la misión de la UNESCO y está indisolublemente ligado a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y a muchos otros instrumentos internacionales en derechos humanos. El derecho a la educación es uno de los principios rectores que respalda la Agenda Mundial Educación 2030, así como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), adoptado por la comunidad internacional. El ODS 4 está basado en los derechos humanos y tiene el propósito de garantizar el disfrute pleno del derecho a la educación como catalizador para lograr un desarrollo sostenible.”

Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos debido a factores sociales, culturales y económicos.

Por su carácter de derecho habilitante, la educación es un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad.

Para ello, deben existir la igualdad de oportunidades y el acceso universal. Los instrumentos normativos de las Naciones Unidas y la UNESCO estipulan obligaciones jurídicas internacionales que promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del acceso a la educación de calidad. A este marco legal (enlace Acción Normativa) los Estados Miembros y la comunidad internacional le asignan una gran importancia con miras a hacer realidad el derecho a la educación.

La UNESCO asiste a los Estados para que puedan elaborar marcos jurídicos e institucionales nacionales sólidos con miras a fomentar las bases y las condiciones para alcanzar una educación de calidad sostenible. A su vez, corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole política como jurídica relativas al suministro de una educación

¹ En su sitio oficial <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>

de calidad para todos, así como a la aplicación y seguimiento más eficaces de las políticas y estrategias en los sistemas educativos."

En ese orden de ideas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos², respecto del Interés Superior de Niñas, Niños y Adolescentes en México, refirió lo siguiente:

"Es un principio de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), cuya aplicación busca la mayor satisfacción de todas y cada una de las necesidades de niñas, niños y adolescentes. Su aplicación exige adoptar un enfoque basado en derechos que permita garantizar el respeto y protección a su dignidad e integridad física, psicológica, moral y espiritual. El interés superior debe ser la consideración primordial en la toma de decisiones relativas a niñas, niños y adolescentes, "por tanto se debe conceder más importancia a lo que sea mejor para el niño".¹ Las niñas, niños y adolescentes están en proceso de formación y desarrollo, por sus características particulares dependen de las personas responsables de su cuidado para la realización de sus derechos; sin embargo, esta circunstancia puede llegar a limitar sus posibilidades de defender sus intereses. Todos los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos (federal y locales) tienen la obligación de tomar en cuenta el interés superior como una consideración primordial y promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas menores de edad de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad."

Por su parte, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte conducente mandata lo que a continuación se transcribe:

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

Ahora bien, respecto del estudio de fondo del presente asunto, debe decirse que del análisis de las evidencias que obran en el expediente de mérito, se acredita que en fecha 06 de mayo de 2019 fue notificado a **D2** el oficio por el cual determinó el cambio de turno de **V1 y V2 (evidencia 2 y 5.3)** en

²https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez_familia/Material/cuadri_interes_superior_NNA.pdf

vísperas de la graduación de preescolar de **V1** y semanas antes de concluir el ciclo escolar de **V2**. El oficio fue firmado por **AR1**.

Por otro lado, del propio informe rendido por **AR1**, **evidencia 5**, se desprende que la única irregularidad en la que había incurrido **D2** fue no haber presentado hasta el momento una constancia de trabajo, argumentando que se necesitaba para una correcta integración del expediente de **V1 y V2**, **evidencia 5.1**; al respecto, el mencionado reglamento, **evidencia 5.7**, indica que la sanción a la que son acreedores los padres de familia por no entregar la constancia de trabajo que semestralmente se solicite es una amonestación por escrito, de acuerdo al artículo 2° fracción V del citado reglamento, esto es, en ningún momento se hace referencia que la ausencia de entrega de constancia de trabajo semestral o la entrega extemporánea de la misma, amerite la suspensión definitiva de los y las menores del plantel o que esta sanción sea permutable por el cambio de turno de aquéllos, sino que solo ameritaba una amonestación por escrito, de las evidencias que integran el expediente de mérito no se advierte que esta amonestación por escrito haya existido, sino que en todo caso las autoridades responsables establecieron como ilegal sanción las ya mencionadas en las líneas *supra*.

Incluso de los anexos remitidos, **evidencias 5 a 5.10**, como pruebas a esta Comisión Estatal por **AR1** no se advierte que hubiera existido notificación previa por escrito del requerimiento de la constancia de trabajo en comento, o que se hubiera impuesto la amonestación; si bien **AR1** asegura en su informe rendido a este Organismo que desde diciembre de 2018 fue requerido dicho documento, no hay constancia alguna que obre en el expediente de mérito de que esto haya sido así o de que **D1 y D2** hicieran caso omiso de esa solicitud.

También ha quedado acreditado que posteriormente **D2** remitió la solicitada constancia de trabajo a **AR1** (**evidencia 5.4**), si bien la autoridad pretendió justificar que aunque se hubiera presentado, la constancia carece de elementos de forma, no solo no explicó en qué consistía esa falta de elementos, pues del documento presentado se acreditó que **D2** trabajaba y percibía un sueldo por su labor como voluntaria en una asociación civil por lo que se trata de una madre trabajadora y por lo tanto, hace a **V1 y V2** hijas de una madre trabajadora que no cuenta con prestaciones sociales y con ello, sujetas de recibir los servicios por parte del CADI; ya que estos servicios consisten en proporcionar la educación básica y obligatoria de acuerdo a lo establecido en los principios esbozados en las consideraciones previas del presente documento, así como diversos instrumentos jurídicos como se estudiará más adelante. (**Evidencia 5**)

Por otra parte, la única causal de suspensión definitiva a la que hace referencia **AR1** es aquella que le sigue a que la madre en un plazo mayor a 30 días no se incorpore a ningún empleo remunerativo

estando desempleada, y que no coincide con que **D2** simplemente no presentara una constancia de trabajo. (**Evidencias 5, 5.1, 5.3 y 5.4**).

Así mismo, es importante destacar que el propio Reglamento, **evidencia 5.7**, remitido por la autoridad ni siquiera señala quién lo elaboró, quién lo aprobó y tampoco indica fecha de publicación para que pueda ser considerado como oponible o vigente, por el contrario, de la simple lectura se observa que se trata de un documento "preliminar" y realizado en 2012, sin que se aprecie ni siquiera quiénes participaron en la realización. Adicionalmente, al ser cuestionado por una visitadora adjunta de la Comisión sobre su fecha de publicación, la propia autoridad mencionó que no sabe quién elaboró el reglamento o si fue publicado, **evidencia 7**.

Otro hecho que ha quedado acreditado que en fecha posterior al comienzo de los eventos motivos de la presente Recomendación y a raíz de las múltiples solicitudes de **D1 y D2** que pedían la permanencia de las menores en el turno matutino, **V1 y V2** pudieron mantenerse en el mismo y acudiendo a clases hasta el 27 de mayo de 2019, pues posterior a esa fecha **AR1** ya no permitió que **V1 y V2** continuaran asistiendo a clases en el turno de siempre (**evidencia 1 y 5.2**), esto también tiene sustento en los testimonios dados por **D1 y D2** en el informe psicológico realizado a **V1** por el Centro de Atención a Víctimas de este Organismo, el cual refiere que de la información obtenida por las entrevistas realizadas a **D1 y D2**, se advierte que presentan en su narrativa una estructura lógica, con abundante cantidad de detalles y contenidos específicos en relación a objetos, lugares, personas y acontecimientos; así como descripción de peculiaridades tales como pensamientos, sentimientos e interacciones y réplica de conversaciones, por lo tanto se infiere existe, una alta credibilidad ante sus testimonios; **evidencias 6 y 6.1**.

De igual manera se ha acreditado que esta Comisión Estatal en aras de velar por el interés superior de la niñez y el derecho de **V1 y V2** a la educación que venían recibiendo por el **CADI**, se emitió la medida cautelar y/o precautoria número MPC/002/19/VA/TUL, de fecha 19 de junio de 2019 encaminada a que se respetara la permanencia de **V1 y V2** en el turno matutino, misma que no fue aceptada por **AR2**, **evidencias 3 y 4**. Hecho que demuestra que la autoridad tuvo la oportunidad de no continuar la violación al derecho humano a la educación de las niñas, no obstante prefirió continuar con las conductas violatorias a derechos humanos conculcando con ello dos principios fundamentales que ha adoptado el Estado Mexicano a través de la suscripción de diversos instrumentos jurídicos internacionales, esto es, el derecho fundamental a la educación, así como el interés superior de la niñez.

También se tiene acreditado que, como se puede observar tanto en el informe rendido por **AR1** como en la respuesta a la medida cautelar signada por **AR2**, la autoridad confunde el derecho a la educación de **V1 y V2** con el derecho de **D2** a la seguridad social como madre trabajadora.

Este Organismo considera que es claro, coherente y verosímil el dicho vertido por **D1 y D2** sobre el cambio injustificado y arbitrario de turno de sus menores hijas **V1 y V2**, impidiendo el acceso de estas últimas a la educación que venían recibiendo, en el ambiente que ya conocían y al que estaban acostumbradas. Además se les sancionó por el actuar de adultos y no por el propio, y tomando en cuenta que el derecho a la educación no es de **D1 y D2**, si no de **V1 y V2** y que aquél es un derecho obligatorio al nivel educativo en el que se encuentran las menores, contrariando con esto enteramente el principio del interés superior de la niñez pues no se tuvo en cuenta las posibles repercusiones que esta decisión podría traerles a **V1 y V2** y porque, además, la sanción que se aplicó no fue la correspondiente a la omisión de **D2** y la misma fue más encaminada en sancionar a las menores en lugar de a sus padres, dejando a **V1 y V2** sin poder concluir correcta y completamente su ciclo escolar, atentando contra su derecho a la educación, **evidencias 1, 2, 5 y 6**.

Por último, se encontró plenamente comprobado que en la decisión primero de dar de baja y posteriormente de cambiar de turno, a pocas semanas de la finalización del ciclo escolar, la autoridad nunca tomo en cuenta las posibles afectaciones al interés superior de la niñez, vulnerando este principio.

Trasgresión a los instrumentos jurídicos.

El derecho humano a la educación y el principio del interés superior de la niñez se encuentra reconocido en el artículo 1°, 3 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, 2 y 5 de la Ley General de Educación; artículos 2, 6, 7, 13 y 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; así como diversos Instrumentos Internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad o bloque de regularidad constitucional; entre los principales instrumentos que tutelan el derecho a la educación y el principio del interés superior de la niñez, se encuentran: La Convención sobre Derechos del Niño en sus artículos 3 y 28; la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13.

Los instrumentos mencionados en el párrafo que antecede establecen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

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

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

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

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

...

Artículo 4o.-

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

Ley General de Educación.

"Artículo 1. La presente Ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas.

Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

Su objeto es regular la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

La distribución de la función social educativa del Estado, se funda en la obligación de cada orden de gobierno de participar en el proceso educativo y de aplicar los recursos económicos que se asignan a esta materia por las autoridades competentes para cumplir los fines y criterios de la educación.

...

Artículo 2. El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ejercicio de su derecho a la educación. Para tal efecto, garantizará el desarrollo de programas y políticas públicas que hagan efectivo ese principio constitucional.

...

Artículo 5. Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte.

Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

El Estado ofrecerá a las personas las mismas oportunidades de aprendizaje, así como de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

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

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

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

I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

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

III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma parte.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

...

Artículo 6. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes:

I. El interés superior de la niñez;

II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;

III. La igualdad sustantiva;

IV. La no discriminación;

...

XII. El principio pro persona;

...

Artículo 7. Las leyes federales y de las entidades federativas deberán garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes; así como prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos.

Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

...

XI. Derecho a la educación;

...

Artículo 57. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables.

Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, tendrán derecho a intervenir en la educación que habrá de darse a niñas, niños y adolescentes, en términos de lo previsto por el artículo 103 de esta Ley.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:

I. Proporcionar la atención educativa que niñas, niños y adolescentes requieran para su pleno desarrollo, para lo cual, los programas respectivos deberán considerar la edad, madurez, circunstancias particulares y tradiciones culturales;

II. Adoptar medidas orientadas hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación;

III. Establecer medidas para garantizar la gratuidad de la educación pública obligatoria y para procurar la accesibilidad material, económica y geográfica a la educación, sin discriminación; ...

IX. Implementar mecanismos para la atención, canalización y seguimiento de los casos que constituyan violaciones al derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes;

...

XVI. Contribuir a garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria de niñas, niños y adolescentes y para abatir el ausentismo, abandono y deserción escolares;

..."

Convención sobre los Derechos del Niño.

"Artículo 3

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

...

Artículo 28

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

...

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

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

La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

"Artículo

26.

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

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

..."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"Artículo 13

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

..."

Una vez analizados los hechos que fueron acreditados durante la investigación, así como las normas constitucionales y convencionales que fueron vulneradas por la autoridad municipal, en particular por **AR1 y AR2**, es importante mencionar que de acuerdo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de fecha 10 de junio de 2011, específicamente la prevista en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previamente enunciado, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Asimismo, en el mencionado dispositivo constitucional se estableció la figura denominada *interpretación conforme*, la cual reconoce no sólo los derechos plasmados en la Constitución Federal, sino también, aquéllos que se encuentran en los Tratados Internacionales ya citados de los que México es parte, obligando a toda autoridad en el ámbito de su competencia, a aplicar las normas correspondientes, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia.

Del mismo modo, se incluyó el *principio pro persona*, cuya finalidad esencialmente estriba en que, en materia de derechos humanos, se debe acudir a la norma que otorgue una mayor protección, así como a la interpretación más extensiva de la norma jurídica, con referencia al principio "*pro persona*", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada XXVI/2012, señala al respecto:

"PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas

que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro. Amparo directo en revisión 2424/2011. Ma. Guadalupe Ruiz Dena. Dieciocho de enero del año dos mil doce. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lucía Segovia”.

El principio de interpretación conforme es aún más garantista en el caso de la niñez por su particular situación de vulnerabilidad, es por ello que el Constituyente Permanente consideró importante adicionar al párrafo 9º del artículo 4º constitucional el principio de interés superior de la niñez. Este principio también se encuentra reconocido en la Convención de los Derechos del Niño, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo. Con relación a que debe entenderse por interés superior de la niñez, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó lo siguiente:

“DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el "interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales". Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas —en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras— deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar

conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

Tal y como se observa, en la jurisprudencia que antecede el derecho del interés superior del menor establece que cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá, lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. La autoridad municipal debió evaluar previo a tomar la decisión sobre si las niñas podían ser dadas de baja del plantel o cambiadas de turno, las consecuencias del cambio y las afectaciones que les pudiera generar el hecho, circunstancia que no aconteció. Por el contrario, las autoridades municipales pretendieron justificar la baja en un reglamento que no se encuentra vigente y que se refiere a derechos de seguridad social de mujeres trabajadoras, no así al derecho a la educación de **V1 y V2**, que es lo que debió evaluar la autoridad municipal.

El artículo 3 de la Constitución Mexicana es muy claro: el derecho a la educación abarca los sub derechos de acceso, permanencia y participación en los servicios educativos. Así mismo, la normatividad aplicable establece que las niñas y niños que se encuentren en educación preescolar y primaria no pueden ser dados de baja por la falta de documentación aportada por los padres, incluso establece la obligación de permitir el acceso y permanencia a las y los niños no han sido registrados y por ello no cuentan con acta de nacimiento o que por situación migratoria irregular no cuenten con la documentación necesaria.

En ese sentido, el Centro Asistencial de Desarrollo Infantil en Tulum, en tanto que brindaba a **V1 y V2** un servicio de educación básica estaba obligado a garantizar la permanencia de las niñas y solo podía suspender ese servicio de conformidad a la normatividad educativa, por ningún motivo podía darlas de baja, como pretendió, o cambiarlas de turno, como lo hizo, puesto que las normas aplicables así lo establecen.

La Secretaría de Educación Pública emitió las Normas Generales de los Procesos de Control Escolar Aplicables en la Educación Básica, las cuales son obligatorias, en términos de su artículo segundo, a todas las instituciones educativas públicas y privadas con autorización, que imparten educación preescolar, primaria o secundaria, y cuyo artículo quinto señala que las autoridades educativas establecerán las acciones necesarias que se requieran para asegurar la permanencia y conclusión del alumnado en los servicios de educación básica. En las Normas Específicas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica, aplicables a los servicios educativos del tipo básico que presten tanto las instituciones de educación pública, como particulares, se establece que las y los niños no pueden

ser dados de baja por alguna medida disciplinaria o falta de documentación proporcionada por los padres o tutores.

Por su parte, la Secretaría de Educación de Quintana Roo elaboró el documento denominado Marco para la Convivencia Escolar en Escuelas de Educación Básica, el cual es obligatorio para todas las instituciones públicas o privadas que impartan educación básica, la cual incluye el preescolar; estableciendo las normas y reglas que deben de observar las y los estudiantes, padres y madres, docentes, directivos y trabajadores. De la lectura de las disposiciones del mencionado ordenamiento, particularmente en preescolar, se observa que ninguna autoridad educativa puede ordenar la baja en educación, suspensión o cambio de plantel o turno de una alumna durante el ciclo escolar si esta acude a clases.

En síntesis, la educación no solamente es un derecho reconocido en favor de la niñez, sino que es un medio para promover y realizar valores superiores del ordenamiento jurídico, como lo son la justicia, la legalidad, la paz, el conocimiento y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, constituye un proceso para la transformación social en favor de la convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos.

Por lo que violentar el derecho de permanencia en educación de **V1 y V2**, no sólo se les violenta el derecho a la educación y el principio del interés superior de la niñez, sino que se desarma un pilar esencial para esta transformación social como lo es la permanencia y continuidad en la educación de niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, esos ordenamientos se consideran trasgredidos por los hechos violatorios ya precisados, en cuanto a que el actuar de **AR1** significa un medio directo para restringir la permanencia de **V1 y V2**, al impedir que continúen estudiando en los términos y condiciones en los que se venían desempeñando de forma extemporánea, muy cerca de la clausura del ciclo escolar que ellas cursaban, por lo cual si un cambio de ambiente es de por sí, complicado, hacerlo semanas antes de concluir el ciclo escolar y separar con ello a **V1 y V2** de los horarios a los que están acostumbradas a realizar sus actividades escolares, de los compañeros y compañeras que conocen y de sus docentes que han frecuentado por un largo periodo de tiempo es un proceso más difícil que no debe tomarse a la ligera, donde las mismas además no hubieran tenido el tiempo de desenvolverse y adaptarse en el nuevo turno, pues el ciclo escolar estaba por concluir.

Por otra parte, este cambio de turno se trata claramente de una sanción sin fundamento e injustificada como se ha acreditado en párrafos anteriores, esto es completamente contrario al

principio del interés superior de la niñez contemplado en los instrumentos transcritos previamente y al principio pro persona; pues **AR1** no analizó y ni valoró las posibles repercusiones de la sanción infundada que se generarían en **V1 y V2** sino que además **AR1** no acudió a las normas que otorgaran mayor protección a **V1 y V2**; a *contrario sensu* acudió a la norma que no sólo no era positiva y vigente, sino también era más restrictiva.

La acción desplegada por **AR1** fue claramente contraria a los artículos de los instrumentos ya enunciados que establecen que las autoridades, para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, realizarán acciones y tomarán medidas en aras de velar por el interés superior de la niñez y los derechos inherentes a ellos, entre estos, el derecho a la educación, así como la permanencia en el acceso a la misma. Donde, además, las autoridades educativas no cuentan con las facultades para dar de baja a cualquier menor salvo lo dispuesto por la normatividad educativa aplicable. En el presente caso el CADI no se trata de una guardería que preste un servicio de seguridad social, como lo serían las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que se trata de un centro de educación obligatoria, en este caso preescolar y como tal debe garantizar la educación de los y las menores que acogen dentro de sus servicios.

Si bien no fue acreditado durante el procedimiento de investigación que la decisión tomada por **AR1** hubiere afectado de manera grave psicológicamente a **V1 y V2**, no cambia el hecho de que arbitrariamente se les sancionó por la omisión de los padres, con una sanción incorrecta pues no correspondía la suspensión definitiva del plantel o un cambio de turno para **V1 y V2**, sino simplemente una amonestación por escrito para **D1 y D2**, restringiendo de esta forma el derecho a la educación obligatoria de las menores por actos y omisiones ajenas a ellas. Cambiar a **V1 y V2** arbitrariamente de turno significó una forma directa de interrumpir el derecho de permanencia en la educación de estas, pues si bien no fueron dadas de baja del plantel directamente, se trata de una condicionante injustificada, ya que se sanciona a **V1 y V2** por omisiones de sus padres **D1 y D2**, aunque dichas omisiones hayan sido corregidas en su momento, contrariando de esta forma el principio del interés superior de la niñez ya que la acción desplegada no toma en consideración las posibles repercusiones en **V1 y V2** por un cambio repentino y abrupto de turno poco antes de concluir el ciclo escolar, por lo que no se salvaguarda dicho interés superior.

Aunado a esto, **AR2** al tener conocimiento de la medida cautelar y/o precautoria número MPC/002/19/VA/TUL, de fecha 19 de junio de 2019 emitida por esta Comisión encaminada a que se respetara la permanencia de **V1 y V2** en el turno matutino, deliberadamente decidió no aceptar la misma, conllevando que se continuara violando el derecho humano a la educación de **V1 y V2** y con ello, el interés superior de las menores.

Como ya se ha señalado, todas las niñas, niños y adolescentes tienen no sólo el derecho de acceso a la educación, sino también el derecho de permanencia en la educación, derecho que implica que las alumnas sólo pueden ser dadas de baja de una institución educativa o cambiadas de plantel o turno en los supuestos y bajo los procedimientos legales establecidos. En el presente caso, no se actualizó ni el supuesto normativo ni el procedimiento aplicable, además la sanción fue totalmente desproporcionada puesto que se les cambió a semanas de que terminara el ciclo escolar.

En ese contexto, la normatividad que rige a las instituciones que prestan el servicio de educación preescolar es categórica, no existe un solo supuesto normativo que permita el cambio de plantel o turno como sanción por una acción u omisión de los padres, pues el derecho el titular del derecho a la educación son las niñas; el artículo 3º constitucional, el artículo 2 de la Ley General de Educación, el artículo 5 de la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo y 46 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo establecen el derecho de permanencia educativa. Por el contrario no existe ningún reglamento elaborado, aprobado y publicado que permita la baja o cambio de plantel o turno.

Es por todo lo anteriormente expuesto que esta Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo tiene por acreditadas las violaciones a derechos humanos en agravio de **V1 y V2** y atribuidas a **AR1 y AR2**, ya que los elementos de convicción que obran en el expediente de queja, y que fueron recabados durante el procedimiento de investigación, acreditan de manera categórica y clara una restricción al derecho de educación de **V1 y V2** por parte del actuar de **AR1 y AR2**.

V. REPARACIÓN

De conformidad a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En efecto, el instrumento normativo, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

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

En concordancia, el artículo 1º, párrafos tercero y cuarto de la Ley General de Víctimas y 1º de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo establece que todas las autoridades,

independientemente del ámbito competencial de gobierno, están obligadas a reparar de forma integral a las víctimas como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que haya sufrido por las acciones y/u omisiones causadas por sus agentes. Esta obligación comprende medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición; mismas que deberán de ser implementadas teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante. En un estado democrático de derecho, toda persona debe estar segura de que éste debe ser el garante y protector de sus derechos humanos y que, en caso de sufrir una violación a éstos, la autoridad que vulneró sus derechos humanos asumirá la obligación de reparar los daños causados por dicha violación.

Así mismo, para efecto de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, son víctimas de violaciones a derechos humanos todas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes o derechos como consecuencia de una violación a derechos humanos, el artículo 4º dispone en la parte que interesa lo siguiente:

“Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.”

En este tenor, el artículo 27 del mismo ordenamiento jurídico menciona lo siguiente:

“Artículo 27. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

Para los efectos de la presente ley, la reparación integral comprenderá:

- I. *La restitución que busque devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;*
- II. *La rehabilitación que facilite a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;*

- III. *La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Éste se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;*
- IV. *La satisfacción que reconozca y restablezca la dignidad de las víctimas, y*
- V. *Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos humanos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir."*

Derivado de lo anterior, atendiendo lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 54 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, que establece que "en el proyecto de recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, de ser procedente, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado", se considerarán en el caso que nos ocupa:

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Al existir violación al derecho humano a la educación en agravio de **V1 y V2**, se les deberá compensar conforme a la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, considerando todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos.

Al respecto, los artículos 29 y 70 Bis de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo establecen que la compensación que se le debe realizar a las víctimas debe ser realizada directamente por la Institución responsable de la violación a los derechos humanos, la mencionada ley es obligatoria para todas las autoridades estatales y municipales, incluyendo los Organismos Públicos Autónomos, y establece lo siguiente:

"Artículo 29. ...

Los entes públicos estatales y municipales responsables de violaciones a derechos humanos en términos del artículo 70 de esta Ley, tendrán la obligación, de llevar a cabo la medida de compensación, a las víctimas con cargo a su presupuesto.

....

Artículo 70 Bis. Los entes públicos estatales y municipales responsables señalados en la recomendación emitida por organismo público de protección a los derechos humanos, serán

las encargadas de llevar a cabo la medida de compensación, en términos del artículo 29 de la presente Ley."

Deberá inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Quintana Roo, a fin de que, en lo conducente, tenga acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como a los derechos y beneficios previstos en la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.

MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

En el presente caso, la satisfacción consistirá en que la persona quien presida el H. Ayuntamiento de Tulum, Quintana Roo, ofrezca una disculpa pública a **V1 y V2**, en la cual se reconozcan los hechos, se acepte la responsabilidad respecto a los mismos, y se reestablezca la dignidad de las víctimas.

En este apartado se incluye iniciar y substanciar hasta su resolución definitiva, a través de la autoridad competente, un procedimiento para determinar si existieron faltas que constituyan infracciones en materia de responsabilidad administrativa respecto a **AR1 y AR2**.

MEDIDAS DE NO REPETICIÓN.

Para el cumplimiento de este rubro se deberán implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan, solicitándole a la persona quien presida el H. Ayuntamiento de Tulum, Quintana Roo, que exhorte al personal a su cargo a encaminar sus actuaciones respetando siempre los derechos humanos, adoptando las medidas necesarias para garantizar los mismos; y que se abstengan de emitir sanciones injustificadas que pudieran afectar de forma negativa el derecho a la educación.

Además, y con el mismo fin, se deberá diseñar e impartir a los directivos que atiendan instituciones públicas relacionadas a la docencia y la educación, capacitación y formación en materia de derechos humanos, específicamente el derecho a la educación y el interés superior de la niñez. Esto con motivo de garantizar el acceso de cualquier otra persona a la educación básica.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, esta Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, tiene a bien dirigirle a usted **C. Presidente del H. Ayuntamiento del Municipio de Tulum, Quintana Roo**, los siguientes:

VI. PUNTOS DE RECOMENDACIÓN

PRIMERO. Se realicen las acciones necesarias, a efecto de que se proceda a llevar a cabo la medida de compensación por el daño ocasionado a **V1 y V2**, por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones a derechos humanos referidas, conforme a la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y demás normatividad o instrumentos aplicables al caso.

SEGUNDO. Se realicen los trámites ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Quintana Roo, hasta lograr la inscripción de **V1 y V2** en el Registro de Víctimas del Estado de Quintana Roo. Lo anterior a efecto de que, en lo conducente, puedan tener acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, con la finalidad de que tengan acceso a la indemnización respectiva, así como a los derechos y beneficios previstos en la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.

TERCERO. El H. Ayuntamiento del Municipio de Tulum, Quintana Roo, a través de su Presidente, ofrezca una disculpa pública a **V1 y V2**, en la que se establezca la verdad de los hechos, la aceptación de la responsabilidad respecto a los mismos y se restablezca su dignidad como víctimas.

CUARTO. Gire instrucciones al personal a su cargo, conminándolos a garantizar el acceso y permanencia de cualquier alumna o alumno en los establecimientos que presten el servicio de educación básica a cargo del municipio de Tulum.

QUINTO. Instruir a quien corresponda a efecto de diseñar y e impartir para los miembros del H. Ayuntamiento del Municipio de Tulum, Quintana Roo, un programa de capacitación en derechos humanos, cultura de la legalidad y específicamente en materia del derecho a la educación y el interés superior de la niñez, con el objeto de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, el cual deberá impartirse por personal calificado y con suficiente experiencia.

SEXTO. Iniciar y substanciar hasta su resolución definitiva, a través de la autoridad competente, un procedimiento para determinar si existieron faltas que constituyan infracciones en materia de responsabilidad administrativa respecto a **AR1 y AR2**, en atención a lo dispuesto en el artículo 160, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Asimismo, se agregue copia de la presente Recomendación al expediente laboral de **AR1 y AR2** para efecto de que obre constancia de que, a juicio de esta Comisión, vulneraron los derechos humanos de **V1 y V2**.

Notifíquese la presente Recomendación a la autoridad mediante oficio en el que se transcriba

literalmente la Recomendación emitida y, para el denunciante o agraviado, mediante oficio que contenga exclusivamente los puntos de Recomendación, conforme a lo dispuesto en los numerales 62 y 63 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, en relación con los diversos 47 y 48 de su Reglamento.

La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política del Estado, tiene el carácter de pública. De conformidad con el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo y 50 de su Reglamento, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación o no aceptación de esta Recomendación, nos sea informada dentro del término de **cinco días hábiles siguientes** a su notificación. Igualmente, con fundamento en el artículo 51 del Reglamento de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, solicito a usted que, en caso de haber sido aceptada, las pruebas iniciales de cumplimiento de la Recomendación, se envíen a esta Comisión dentro de los **cinco días hábiles siguientes** a la fecha de su aceptación. En ese sentido y con el mismo fundamento jurídico, las pruebas de cumplimiento total deberán ser remitidas a esta Instancia, dentro de los seis meses posteriores a la aceptación.

En términos de lo previsto por el numeral 56-Bis de la Ley que regula la actuación de este Organismo, le informo que la negativa sobre la aceptación de esta Recomendación, o su incumplimiento total o parcial una vez aceptada, dará lugar a que la Comisión esté en aptitud de dar vista al H. Congreso del Estado, a efecto de que la Comisión Ordinaria de Derechos Humanos se sirva citar a comparecer públicamente ante la misma, a los servidores públicos involucrados, con el objeto de que expliquen las razones de su conducta o justifiquen su omisión.

Seguro de su compromiso por el respeto a los derechos humanos y de su indeclinable voluntad de combatir aquellos actos o corregir aquellas prácticas que atenten contra la dignidad humana, no dudo que su respuesta a este documento será favorable, en bien del objetivo que a todos nos es común.



ATENTAMENTE:


MTRO. MARCO ANTONIO TOH EUÁN,
PRESIDENTE.