

Expediente: CDHEZ/649/2019

Tipo de queja: Oficiosa.

Persona agraviada: VD.

Autoridades responsables:

- I. **AR1**, ex Docente de 2° "B", de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas.
- II. **AR2**, Director de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas.
- III. **AR3**, Supervisora Escolar de la zona número 136, de Educación Primaria, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas.

Derechos humanos vulnerados:

- I. Derechos de la niñez, en relación con su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral, en conexidad con su derecho a la educación.

Zacatecas, Zac., a 22 de diciembre de 2020; una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/649/2019, y analizado el proyecto presentado por la Visitaduría Regional de Fresnillo, la suscrita aprobó, de conformidad con los artículos 4, 8 fracción VIII, 17 fracción V, 37, 51, 53 y 56 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 161, fracción X, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, la **Recomendación 23/2020**, que se dirige a la autoridad siguiente:

MTRA. MARÍA DE LOURDES DE LA ROSA VÁZQUEZ, Secretaria de Educación del Estado de Zacatecas.

R E S U L T A N D O:

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD.

1. De conformidad con los artículos 6º, apartado A, fracción II y 16, párrafo segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y los artículos 23 y 85 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, los datos personales, así como aquellos relativos a la vida privada y familiar, permanecerán confidenciales, ya que no tienen el carácter de públicos.

2. Asimismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 4º, párrafo sexto, 6º fracción II, y 16 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, los nombres, apellidos y demás datos personales de niñas y niños vinculados con los hechos de la presente resolución, se mantienen bajo la misma estricta confidencialidad, en pleno respeto a su derecho a la intimidad y vida privada.

II. RELATORÍA DE LOS HECHOS Y OBJETO DE LA CONTROVERSI.

1. En fecha 5 de diciembre de 2019, el diario de circulación estatal "NTR", publicó en sus redes sociales nota informativa bajo el título: *"Muere un niño al interior de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río", en Fresnillo, Zacatecas, cuando presuntamente el cayó una barda al mediodía de este jueves"*. En esa misma fecha, el diario de circulación Estatal "Imagen", publicó un audio en sus redes sociales, en el que se señaló de manera general que, un menor de 7 años había perdido la vida luego de que le cayera un muro; esto, dentro de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas.

Ese mismo día, el Departamento de Orientación y Quejas de este Organismo, inició, de manera oficiosa, queja por el deceso de **VD**, al interior de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, acontecido el 05 de diciembre de 2019. Ello, con fundamento en el artículo 30, párrafo tercero, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, así como en el numeral 27, fracción VII, del Reglamento que rige el actuar de este Organismo.

Por razón de turno, en esa misma fecha, se remitió el acuerdo de admisión de queja oficiosa, a la Visitaduría Regional de Fresnillo, de este Organismo, bajo el número de expediente citado al rubro, a efecto de formular el acuerdo de calificación de ésta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 124 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

El 6 de diciembre de 2019, la queja se calificó como presuntos hechos violatorios de derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 124 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

2. Los hechos materia de la queja consistieron en lo siguiente:

En fecha 5 de diciembre de 2019, los diarios de circulación estatal “NTR” e “Imagen”, dieron a conocer de manera general, a través de sus redes sociales, que en el interior de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, **VD** había perdido la vida, al parecer, al caerle encima una barda perimetral de la institución educativa.

3. Las autoridades rindieron informe respectivo:

- **AR2**, Director de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas.
- **AR1**, en ese entonces Docente de 2° “B”, de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas.
- **A1**, Jefe de Sector 04 de Educación Primaria, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas.
- **AR3**, Supervisora Escolar de la zona 136 de Educación Primaria, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas.
- **A2**, Director de Educación Básica Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas.
- **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas.
- **A4**, Coordinador Regional de Planeación, de la Dirección Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas.
- **A5**, Jefe del Departamento de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas.
- **A6**, Coordinador de Direcciones Regionales de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas.
- **A7**, Director de Espacios Educativos, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas.
- **A8**, Director del Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas.

III. COMPETENCIA.

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas es competente, en términos de los artículos 1º, 4º, 6º, 8º fracción VII, inciso A) y 31 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 15, 22 y 23 de su Reglamento Interno, debido a que la queja se promueve en contra de servidores públicos de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, por hechos ocurridos en el año 2019.

2. De conformidad con el artículo 124, fracción I del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advierte que, de los hechos materia de la queja, se puede presumir la violación de los derechos humanos de la parte agraviada, así como la responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados.

3. Esta Comisión presumió la violación de los siguientes derechos:

a) Derechos de la niñez, en relación con su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral, en conexidad con su derecho a la educación.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN.

Con la finalidad de documentar las presuntas violaciones a derechos humanos, así como para determinar la existencia o no de responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados, este Organismo realizó consulta de notas periodísticas; se entrevistó a las personas relacionadas con los hechos, así como a servidores públicos que contaban con información al respecto; se recabaron comparecencias al personal de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”, de Fresnillo, Zacatecas, así como de elementos de la Policía de Investigación, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y elementos de la Dirección de Seguridad Pública, de Fresnillo, Zacatecas; se solicitaron informes a las autoridades señaladas como responsables, así como informes en vía de colaboración; y se consultó carpeta de investigación relacionada con los hechos.

V. PRUEBAS.

Con base en lo estipulado en los artículos 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 150, 151, 152, 153, 154 y 155 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, remitidos tanto por la parte agraviada como por las autoridades señaladas como responsables, así como documentación, dictámenes e inspecciones que a continuación se detallan:

VI. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

I. Derechos de la niñez, en relación con su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en conexidad con su derecho a la educación.

A. De la niñez y el deber reforzado del Estado, en la protección de sus derechos humanos.

1. En primer lugar, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas hace énfasis en el hecho de que, las Declaraciones y Convenciones de protección a la infancia que brindan sustento jurídico al presente documento recomendatorio, se refieren en general al “niño” (por un histórico descuido del lenguaje de género que en la actualidad empieza a corregirse). Esto es, no distinguen entre infantes y adolescentes, empero, en esta Recomendación nos referiremos siempre a los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes. Lo anterior, considerando la naturaleza, el contenido, el espíritu y los objetivos de las Declaraciones, Recomendaciones Generales, Opiniones y Convenios a los que se hará referencia. Tal es el caso del principio de no discriminación, establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues la protección que se pacta en dichos instrumentos no admite distinción por edad, sexo, nacimiento u otra condición. Además, no es óbice anotar que, en el idioma inglés, la protección de dichos instrumentos se otorga a “*the child*”, sustantivo de género neutro (equivalente a “infante”) que incluye tanto a la niña como al niño¹, sin distinción², y que, englobándolos como “niños”, garantiza los derechos de todas las personas menores de 18 años, por lo que incluye a las y los adolescentes.

2. “Alcanzar la felicidad” es un fin al que alude la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, cuando en su primer considerando señala que: “*los pueblos americanos han dignificado la persona humana, y que sus constituciones nacionales reconocen*

¹ Aunque hacer una diferencia por sexo no podría ser, en sentido alguno, el objetivo de un instrumento internacional de defensa y protección de los derechos de la infancia, se anota que, de haber querido hacerse una distinción, se debieron utilizar los sustantivos *girl* (niña) y *boy* (niño), lo que no sucedió.

² Por ejemplo, la versión en idioma inglés de la Convención sobre los Derechos del Niño se titula *Convention on the Rights of the Child*; en ese sentido, no olvidemos que, conforme a su artículo 54, la Convención fue firmada en los idiomas árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, siendo sus textos “igualmente auténticos”.

que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad". De esta manera, las Constituciones de los Estados americanos parecen tener una clara obligación de crear condiciones para la felicidad de los individuos, basada en la propia dignidad de estos³.

3. En tal sentido, los derechos humanos pueden entenderse como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional⁴. Así, a juicio de Quintana Roldán, "se entiende por derechos humanos al conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales".⁵

4. Por su lado, Herrera Ortiz, considera que los derechos humanos son los "derechos básicos, esenciales, fundamentales, de que todo ser humano debe gozar, para alcanzar un desenvolvimiento adecuado", los cuales constituyen un "conjunto de normas consagradas en el texto constitucional, en los que concurren de una manera armoniosa, principios filosóficos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc., con la finalidad de proporcionar al gobernado, una existencia y convivencia pacífica, próspera y digna sobre la Tierra".⁶

5. Con base en lo anterior, se puede afirmar que los derechos humanos presuponen la existencia de dos sujetos: uno activo y uno pasivo, pues, como lo señala Bidart Campos, "no se agotan en alguna capacidad del titular sino que —por ser precisamente derechos— se tienen en relación de alteridad frente a otro u otros, que son los sujetos pasivos cargados con una obligación, un deber, un débito, que es la prestación cuyo cumplimiento da satisfacción al derecho del sujeto activo".⁷ Así, se tiene que el sujeto activo de tales derechos es, como ha quedado señalado, cualquier miembro de la especie humana, quien tiene la titularidad, ejercicio y garantía de aquéllos; mientras que el sujeto pasivo, obligado o deudor, es el Estado. De modo tal que, "la noción de derechos humanos ... conlleva ingénita la relación Estado-individuo. Si el último es el titular de los derechos protegidos, el primero es su garante".⁸

6. El hecho de que el Estado sea considerado como el sujeto pasivo de los derechos humanos obedece a que con su reconocimiento se busca, necesariamente, poner límites al poder público en aras del pleno desarrollo de la persona. Motivo por el cual, dichos derechos se conciben como una "limitación al ejercicio del poder estatal para garantizar ciertos bienes jurídicos fundamentales de los miembros de la sociedad y evitar que sean atropellados por el poder público".⁹ Por ello, "históricamente, la doctrina de los derechos del hombre los opuso al Estado en cuanto agresor potencial para prevenir o subsanar las violaciones de que fuera autor", y si bien en un principio, éste "tenía como obligación frente al hombre titular de los derechos, una prestación negativa o de omisión: abstenerse de vulnerarlos, de impedir su ejercicio, de ponerles obstáculos", posteriormente, del débito de abstención se llegó a otros positivos, de dar o de hacer.¹⁰

7. De manera general, las obligaciones que los Estados tienen en materia de derechos humanos pueden enumerarse de la siguiente manera¹¹:

3 IBAÑEZ R., Juana M., "Los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Jurisprudencia de la Corte C. Interamericana de Derechos Humanos", Revista IIDH, 2010, pág. 50-51.

4 CARBONELL S. Miguel, *Los derechos humanos en México*, Ed. Flores, México, 2015, pág. 46-47.

5 QUINTANA R., Carlos F. y SABIDO P., Norma D., op. cit., pág. 21.

6 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, México, CNDH, 1991, p. 14; y, <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>.

7 BIDART C, Germán J., op. cit., pág. 7

8 PINTO, Mónica, op. cit., pág. 10

9 Arévalo Álvarez, Luis Ernesto, op. cit., 1997, pág. 64.

10 Ídem, pág. 27.

11 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, CDHDF, 2008, serie Documentos oficiales, núm. 5, págs. 13-19; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos", Defensor. Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derecho Humanos del Distrito Federal, op. cit., págs. 39

- Respetarlos. La obligación del Estado de respetar los derechos humanos implica *"la limitación al ejercicio del poder estatal con el objeto de evitar que se lleven a cabo actos que vulneren la dignidad de los seres humanos"*, limitación que *"deriva del respeto a las garantías y prerrogativas que emanan de los atributos inherentes a la naturaleza humana, las cuales son superiores al poder del Estado"*.¹² Por consiguiente, el Estado debe abstenerse de realizar conductas violatorias de derechos humanos, o de no interferir en su disfrute, y por eso la existencia de una violación a ellos imputable al Estado significa la inobservancia de este deber.
- Protegerlos o garantizarlos. Los Estados deben organizar su aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, para asegurar jurídicamente el libre, pleno y efectivo ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, el Estado tiene los siguientes deberes:
 - Prevenir. Debe hacer uso de todos los medios posibles y razonables que le permitan evitar las violaciones a los derechos humanos.
 - Investigar y sancionar. Ha de llevar a cabo investigaciones serias sobre violaciones a derechos humanos para, en su caso, sancionar a las autoridades responsables.
 - Restablecer y reparar. En la medida de lo posible, debe volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, así como remediar las consecuencias que ésta haya generado.¹³
- Hacerlos efectivos. Debe proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan realmente gozar de todos sus derechos o, lo que es lo mismo, debe adoptar medidas positivas, de índole legislativa, judicial, administrativa, financiera, educativa y social, que faciliten el disfrute de los derechos humanos a todas las personas que se encuentren en su territorio.¹⁴

8. Así, el papel del Estado en materia de derechos humanos se ha ampliado considerablemente. Su función ya no se limita a un no hacer, esto es, a abstenerse de realizar conductas que los transgredan. Sino que, como lo establece el párrafo tercero del artículo 1° de nuestra Ley Fundamental: *"todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos"*. En consecuencia, *"el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos"*. Por ende, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.¹⁵

9. Bajo ese contexto, se infiere que, en un mundo ideal, todas y todos tendríamos no sólo los mismos derechos, sino la posibilidad real de ejercerlos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin distinción por causa alguna. Mucho menos por aquellos motivos propios de nuestra esencia, que nos hacen ser quienes somos.¹⁶ Sin embargo, la historia de la humanidad nos ha mostrado que existen grupos en situación de desventaja con relación a otros grupos, situación que los coloca en un estado de vulnerabilidad, que exige que el papel del Estado como garante de sus derechos humanos, se ejerza de una forma reforzada.

10. El término "vulnerable", del latín *vulnerabilis*, es definido por la Real Academia de la Lengua Española con relación a quien *"puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente"*. De modo tal que, siempre que una persona se encuentre en una condición en virtud de la cual pueda sufrir algún tipo de daño, está bajo una situación que la enfrenta a la vulnerabilidad. Por consiguiente, la vulnerabilidad es un estado de riesgo al que se encuentran sujetas algunas personas en determinado momento. La vulnerabilidad representa un estado de debilidad provocado por la ruptura del equilibrio, que lleva a la persona o al grupo de personas a una

y 40; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, op. cit., págs. 23-24; ARÉVALO Á., Luis Ernesto, op. cit., págs. 61-66; FAPPIANO, Óscar L., op. cit., pág. 43; PINTO, Mónica, op. cit., pág. 47; y, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

12 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, CDHDF, 2008, serie Documentos oficiales, núm. 5, pág. 14.

13 Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, *"Los derechos humanos y su protección por el Poder Judicial de la Federación"*, México, 2012, pág. 68.

14 Ídem, pág. 68.

15 Intervención de la Ministra Olga M. Sánchez Cordero de García Villegas, en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 5 de julio de 2011.

16 ESPINOZA, Diana L., *"Grupos en situación de vulnerabilidad"*, CNDH, México, 2015, pág. 11.

espiral de efectos negativos.¹⁷ Tiene su origen en la noción de riesgo, es decir, en la probabilidad de que ocurran determinados acontecimientos no previsibles, que puedan generar consecuencias negativas significativas sobre ciertas personas o comunidades, aumentando, incluso, su peligrosidad (en virtud de su magnitud, frecuencia, duración e historia). Lo que condiciona el estado de vulnerabilidad¹⁸.

11. Entre las causas que pueden posicionar a una persona, grupo o comunidad en situación de vulnerabilidad, se encuentra el desamparo ocasionado por no contar con medios para satisfacer sus necesidades básicas.¹⁹ Hablamos de una condición que sitúa a quien la vive en desventaja para ejercer sus derechos y libertades, las cuales se convierten entonces en un puro reconocimiento formal.²⁰ No obstante, debe precisarse que, la vulnerabilidad, no es una condición personal; esto es, no se trata de la característica de un ser humano. Las personas no son por sí mismas “vulnerables”, “débiles” o “indefensas”, sino que, por una condición particular, se enfrentan a un entorno que, injustamente, restringe o impide el desarrollo de uno o varios aspectos de su vida. Motivo por el cual, quedan sujetas a una situación de vulnerabilidad y, por ende, a un mayor riesgo de ver sus derechos afectados.

12. Dicho, en otros términos, ni las personas ni los grupos son en sí mismos “vulnerables”, sino que pueden estar sujetos a condiciones de vulnerabilidad, y son esas condiciones las que los sitúan en desigualdad de oportunidades frente a los demás y limitan o impiden el pleno ejercicio de sus derechos. La vulnerabilidad se entiende, por consiguiente, como un fenómeno condicionado por el desarrollo de las relaciones sociales, y para comprenderla, prevenirla y atenderla, es necesario considerar cómo se vinculan éstas con los sucesos que generan la vulnerabilidad.²¹ Si se afirmase lo contrario, se estaría calificando a las personas como objetos, en vez de respetarlas como sujetos de derechos.

13. Luego entonces, la vulnerabilidad se origina a partir de la reunión de ciertos factores internos y externos que, en conjunto, disminuyen o anulan la capacidad para enfrentarse a una situación determinada que ocasiona daño y a sus consecuencias.²² En lo atinente a “factores internos” se refiere a características propias de la persona, como **la edad**, el género, estado de salud, la presencia de algún tipo de discapacidad, etcétera. Mientras que, los “factores externos”, se refieren al contexto social, como la falta de empleo, la situación económica o la **falta de políticas públicas**.²³

14. En el caso las niñas, niños y adolescentes, la definición mundialmente aceptada de “niño” deviene de la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante la cual, los Estados acordaron que *“niño es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”*. Se les incluye como grupo en situación de vulnerabilidad por la indefensión en que, desafortunadamente, su edad los coloca frente a la discriminación, el abuso y las agresiones. Motivo por el cual, **niñas, niños y adolescentes requieren que el Estado les otorgue una protección especial, a fin garantizarles, de iure y de facto, el pleno goce de todos los derechos humanos constitucional e internacionalmente reconocidos**. Sin embargo, al menos en el caso de nuestro país, conviene destacar que, los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, en su edición 2010, arrojaron como resultado que 65.5% de la población, considera que las niñas y los niños gozan de los derechos que les da la ley, pero un altísimo 27.6% cree que sólo tienen los derechos que específicamente quieren darles sus padres, mientras que el 3.6% piensa que no tienen derechos por su edad²⁴.

15. Lo anterior, es muestra clara de que, el concepto de niñez, es una construcción social e histórica que ha estado en continuo desarrollo, durante el cual se ha evidenciado la existencia de diferentes concepciones, con el fin de explicar las características de las niñas, niños y adolescentes; las cuales, han guiado la forma de relacionarse con ellos. De este modo, las

17 Cfr. Jacques Forster, *“Invertir la espiral de la vulnerabilidad”*, Revista Internacional de la Cruz Roja, pág. 328.

18 Cfr. Karin Heitzmann et al., *“Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad”*, pág. 8.

19 Cfr. Eduardo San Miguel Aguirre, *“La vigencia de los derechos humanos en las personas de edad”*, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gaceta, pág. 77.

20 Cfr. R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, op. cit., pág. 11

21 Cfr. María de Montserrat Pérez Contreras, *“Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, pág. 846.

22 Cfr. E. San Miguel Aguirre, op. cit., pág. 77.

23 Ídem.

24 Vid. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.

primeras aproximaciones para conceptualizar la niñez estuvieron marcadas por una posición en la que eran considerados como **seres que debían ser dirigidos, controlados y corregidos por personas adultas, posicionadas desde una relación asimétrica y desigual, en la que el adulto ostenta el poder y un lugar superior a ellos y a ellas.**

16. Al respecto, Alejandro Cussiánovich opina que: “... desde una larga como dolorosa historia, los niños debieron soportar el abandono, el maltrato, el abuso sexual, la explotación económica en una sociedad rígidamente jerarquizada y adultocéntrica como “machocéntrica...”²⁵; patriarcal. Confinados a la inexistencia social, política y al no reconocimiento de su contribución a la economía familiar.”²⁶

17. En congruencia con lo anterior, Emilio García Méndez sostiene, que la historia de la infancia es la historia de su control. De esta manera, la infancia como ahora la conocemos, representa el resultado de un complejo proceso de construcción social, cuyos orígenes pueden ubicarse en torno al siglo XVII. Antes de este siglo, una vez que la niña o el niño pasaban por el periodo de dependencia con respecto a su madre, se integraban al mundo de los adultos. Después de ese siglo, la tendencia se revierte y se comienza a tratar a los niños como seres que, en virtud de algún tipo de incapacidad, se deben proteger. Siendo esto la génesis de la llamada doctrina de la situación irregular²⁷. A partir de esta doctrina, se reconocían dos tipos de infancia: la que pertenecía a una familia; que estudiaba y cumplía con todos los procesos de socialización hasta llegar a su edad adulta. Y aquella a la que pertenecían las niñas y niños con conductas antisociales, que no acudían a ninguna escuela, no eran parte de ningún núcleo familiar y, por ende, debían ser objeto de atención por parte del Estado²⁸.

18. Posteriormente, a finales de los ochenta, y como consecuencia de un amplio movimiento mundial a favor de los derechos de la infancia, comenzó a hacerse indiscutible el fracaso de esta doctrina y empezó a vislumbrarse la posibilidad de considerar al niño como sujeto de derechos. De esta manera, surgió un modelo doctrinal basado en el derecho internacional de los derechos humanos, conocido como la doctrina de protección integral o garantista de los derechos de la infancia. Esta doctrina, al reconocer que los niños son personas y proponer la protección integral de sus derechos humanos, vino a establecer un nuevo tipo de relación entre la niñez y el Estado. La doctrina de la protección integral es interdisciplinaria, recoge las aportaciones de ciencias como la medicina, la psicología, la biología, la psiquiatría, y la sociología. Su finalidad consiste en dar a la infancia un tratamiento integral en cuanto a la protección de los derechos que como personas poseen. **Deja atrás la consideración de incapaces con la que se les consideraba, para darles la condición de sujetos plenos de derechos, a los que se debe proteger de manera especial.**

19. En ese contexto, en las últimas décadas se ha generado, a nivel internacional, un consenso respecto de que las niñas y los niños son titulares de derechos humanos. Dicha titularidad, comprende el reconocimiento de tales derechos desde el ámbito político, filosófico y jurídico, así como su ejercicio y restablecimiento cuando se desconocen o se transgreden. De modo tal que, la comunidad internacional, ha asumido de manera amplia el criterio de que la infancia implica un espacio separado de la edad adulta, en el cual los niños y las niñas deben gozar de una serie de derechos específicos, que les permitan desarrollarse plenamente en todos los ámbitos de la vida. Dicho consenso, se materializó en la adquisición de una serie de compromisos de respeto a los derechos humanos de la infancia. Introduciéndose éstos en los principales instrumentos jurídicos internacionales entre los cuales destaca la existencia de una Convención, creada específicamente para tutelar los derechos de la infancia.

20. En el ámbito internacional, ya desde 1924 se había reconocido el derecho de las niñas y los niños a una protección especial, esto, mediante el reconocimiento por la Sociedad de las

25 ÁLZATE, M. *La Infancia. Concepciones y Perspectivas* [Libro electrónico]. Colombia: Papiro; 2003. [Consultado: 20 de diciembre de 2014] Disponible en: <http://blog.utp.edu.co/investigacioneducacionypedagogia/files/2011/02/La-infancia-concepciones-y-perspectivas-Maria-victoria.pdf>.

26 CELY, R., Delfina del Pilar, “Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos”, Artículos de reflexión, Colombia, 2015, pág. 43.

27 “La doctrina de la situación irregular, que sirvió de base para muchas de las políticas asistencialistas dedicadas a la infancia en las décadas de los 80’s del siglo XX en América Latina, tenía como fundamento la atención que debía prestarse a la infancia que se encontraba en un estado de riesgo, abandono, o, a todos aquellos niños y niñas que hubieran cometido hechos considerados “antisociales”. De esta forma, cuando se trataba de niños en las condiciones señaladas, éstos caían en el supuesto de la doctrina de situación irregular y por tanto, debían de ser observados como un reflejo de la patología social y ser enviados a centros de observación o recuperación para su reinserción a la sociedad como sujetos útiles para la misma”. (PNUD Bolivia, 2006, pág. 83).

28 Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género, *Los derechos de la infancia*, México, 2009, pág. 3.

Naciones, de la primera Declaración sobre los Derechos del Niño, conocida como la Declaración de Ginebra²⁹. Este documento, inédito en la historia, contenía siete principios referidos a la niñez, los cuales son:

- Que todos los niños deben ser protegidos, excluyendo toda consideración de raza, nacionalidad o creencia;
- Que los niños deben ser ayudados, respetando la integridad de su familia;
- Que deben ser puestos en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material, moral y espiritual;
- Que el niño hambriento debe ser alimentado, el enfermo asistido, el desadaptado, reeducado; y el huérfano o abandonado, recogido;
- Que el niño debe ser el primero recibir ayuda en caso de calamidad; que debe de disfrutar de medidas de previsión y seguridad sociales; y
- Que debe ser educado.

21. Ulteriormente, en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoció que la infancia y la maternidad tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de éste, tienen derecho a igual protección social. No obstante, no sería hasta la Declaración de los Derechos del Niño, elaborada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en 1959, que se instituyeron los derechos concretos de la infancia. En ella, se establecieron diez principios básicos para la protección de la niñez basados en el interés superior del niño. Algunos, totalmente innovadores, como el que reconoce el derecho a tener un nombre y una nacionalidad, o el derecho a desarrollarse en buena salud. Objetivo para el cual deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, atención prenatal y postnatal. Asimismo, se estableció que el niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados; así como a vivir en familia, bajo la responsabilidad de los padres y en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material. En adición, se declaró el derecho del niño a disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación. Se señaló que la sociedad y las autoridades públicas deben esforzarse en promover el goce de este derecho.

22. Posteriormente, el año de 1979, fue proclamado como el Año Internacional del Niño, lo cual representó para los Estados, en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la oportunidad para comenzar a trabajar en pro de que la Declaración de 1959 pudiera plasmarse en un tratado obligatorio a favor de la niñez. Diez años después, en 1989, y treinta años después de la Declaración, se cristalizaron tales esfuerzos, con la firma de la Convención de los Derechos del Niño. Dicho instrumento, constituye el primer tratado internacional de derechos humanos que contiene una serie de normas universales relativas a la infancia; y el primero en considerar los derechos de la niñez como una exigencia con fuerza jurídica obligatoria. Además, la Convención considera a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, dejando atrás la percepción pasiva y de protección. Reconoce sus capacidades y la necesidad de brindar las condiciones adecuadas para un goce efectivo de los derechos humanos desde la titularidad, prevalencia de los derechos, protección integral, el interés superior y la corresponsabilidad.³⁰

23. Como ya se apuntó, la definición mundialmente aceptada de “niño”, proviene de la Convención sobre los Derechos del Niño. A través de su adherencia a este instrumento internacional, los países concordaron en que “niño” es todo ser humano menor de dieciocho años. Consecuentemente, existe también un consenso mundial acerca de que la niñez es una nueva categoría social comprendida como el periodo de la vida entre el nacimiento y los dieciocho años. Además, no debe soslayarse el consenso en torno a que las niñas y los niños son titulares de derechos y que dicha titularidad, además del aspecto jurídico, se refiere, sobre todo, al estado, las condiciones y calidad de vida de las niñas y los niños. A pesar de los numerosos debates intelectuales que se han suscitado sobre la definición de la infancia y sobre

²⁹ La Declaración de Ginebra, la cual fue redactada por la Asociación Internacional de Protección a la Infancia y aprobada por la Sociedad de Naciones, antecedente directo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este documento, inédito en la historia, contenía siete principios referidos a la niñez los cuales son: que todos los niños deben ser protegidos, excluyendo toda consideración de raza, nacionalidad o creencia; que los niños deben ser ayudados, respetando la integridad de su familia; que deben ser puestos en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material, moral y espiritual; que el niño hambriento debe ser alimentado, el enfermo asistido, el desadaptado, reeducado; y el huérfano o abandonado, recogido; que el niño debe ser el primero recibir ayuda en caso de calamidad; que debe de disfrutar de medidas de previsión y seguridad sociales; y que debe ser educado.

³⁰ UNICEF Comité Español. Convención sobre los derechos del Niño. 20 de noviembre 1989. España: Imprenta nuevo siglo; 2006.

las diferencias culturales acerca de lo que se debe ofrecer a las niñas y niños, en las últimas décadas se ha llegado a un criterio ampliamente compartido de que la infancia implica un espacio delimitado y seguro, separado de la edad adulta, en el cual los niños y las niñas pueden crecer, aprender, jugar y desarrollarse.³¹

24. Los aportes más significativos de la Convención son:

- La definición de la infancia como un espacio separado de la edad adulta, reconociendo que lo que resulta apropiado para los adultos puede no ser adecuado para la infancia
- El exhorto a los gobiernos a que proporcionen asistencia material y apoyo a las familias, y eviten la separación de los niños y sus familias
- El reconocimiento de que las niñas y los niños son titulares de sus propios derechos y, por tanto, no son receptores pasivos de la caridad sino protagonistas con la facultad para participar en su propio desarrollo.
- Se destaca la importancia de la familia como el espacio primordial para el desarrollo de la niñez, en cual debe recibir la protección y asistencia necesarias, además de desarrollarse en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

25. Posterior a la firma de la Convención de los Derechos del Niño, en 1990 se llevó a cabo la Cumbre Mundial a favor de la Infancia. En este evento, organizado por la Asamblea General de la ONU, se adoptó una Declaración y un Plan de Acción que incluía 27 metas para la supervivencia, el desarrollo y la protección de la infancia y la adolescencia. Seguidamente, se llevó a cabo, en 2002, la Sesión Especial de la Asamblea General a favor de la Infancia. Dicha Sesión culminó con la aprobación oficial del documento final, firmado por 180 naciones, titulado; “Un mundo apropiado para la Niñez”, documento que estableció los nuevos compromisos mundiales en materia de políticas públicas sobre niñez y que da continuidad a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de 1990.

26. A través de dicho documento, los Estados reconocieron que, luego de la Cumbre Mundial de 1990, surgieron avances considerables en favor de los derechos de la infancia. Para entonces, se habían salvado millones de vidas jóvenes, asistían a la escuela más niñas y niños que nunca, más niñas y niños participaban activamente en las decisiones que afectaban a sus vidas, y se habían concertado importantes tratados para su protección. Sin embargo, también consensuaron que esos avances y esos logros eran desiguales y aún quedaban muchos obstáculos, especialmente en los países en desarrollo. De modo tal que, los avances generales no estaban a la altura de las obligaciones nacionales, ni de los compromisos internacionales.

27. Por ello, los Estados reafirmaron su obligación de tomar medidas para promover y proteger los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Acordaron respetar la dignidad y asegurar el bienestar de todos los niños. Reconocieron y apoyaron el hecho de que los padres y las familias o, si procede, los tutores, son los principales cuidadores de las niñas, los niños y los adolescentes y, en consecuencia, se comprometieron a fortalecer su capacidad de ofrecerles un grado óptimo de cuidado, sustento y protección. Para alcanzar tales fines, los Estados instaron a todos los miembros de la sociedad a que se unieran en un movimiento mundial que contribuyera a la creación de un mundo apropiado para los niños, haciendo suya su adhesión a los principios y objetivos siguientes:

- **Poner a los niños siempre primero. En todas las medidas relativas a los niños se dará prioridad a los intereses superiores de los niños.**
- Erradicar la pobreza: invertir en la infancia. Romper el ciclo de pobreza en una sola generación, unidos en la convicción de que invertir en la infancia y realizar los derechos de los niños se cuentan entre las formas más efectivas de erradicar la pobreza. Deben adoptarse medidas de inmediato para eliminar las peores formas del trabajo infantil.
- **No permitir que ningún niño quede postergado.** Todos los niños y niñas nacen libres y tienen la misma dignidad y los mismos derechos; por consiguiente, es necesario eliminar todas las formas de discriminación contra ellos.
- **Cuidar de todos los niños.** Los niños deben empezar a vivir de la mejor manera posible. **Su supervivencia, protección, crecimiento y desarrollo** con buena salud y una nutrición adecuada **son las bases fundamentales del desarrollo humano.** Debe hacerse un esfuerzo un esfuerzo para luchar contra las enfermedades infecciosas, combatir las principales causas de la malnutrición y criar a los niños en un entorno seguro que les permita disfrutar de buena salud, estar mentalmente alerta, sentirse emocionalmente seguros y ser socialmente competentes y capaces de aprender.

31 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2007.

- Educación a todos los niños. **Todas las niñas y todos los niños deben tener acceso a una educación primaria** obligatoria, totalmente gratuita y **de buena calidad** como base de una enseñanza básica completa. Deben eliminarse las disparidades entre los géneros en la educación primaria y secundaria.
- Proteger a los niños de la violencia y la explotación. **Debe protegerse a los niños de todo acto de violencia**, maltrato, explotación y discriminación, así como de todas las formas de terrorismo y de toma de rehenes.
- Proteger a los niños de la guerra. Es necesario proteger a los niños de los horrores de los conflictos armados. También debe protegerse a los niños bajo ocupación extranjera, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional humanitario.
- Luchar contra el VIH/SIDA. Es necesario proteger a los niños y a sus familias de los efectos devastadores del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).
- Escuchar a los niños y asegurar su participación. Los niños y los adolescentes son ciudadanos valiosos que pueden ayudar a crear un futuro mejor para todos. Se debe respetar su derecho a expresarse y a participar en todos los asuntos que les afecten, según su edad y madurez.
- Proteger a la Tierra para los niños. Se debe defender nuestro medio ambiente natural con su diversidad biológica, su belleza y sus recursos, todo lo cual mejora la calidad de la vida para las generaciones actuales y futuras. Debe brindarse toda la asistencia posible para proteger a los niños y reducir al mínimo los efectos en ellos de los desastres naturales y la degradación del medio ambiente.

28. Para el cumplimiento de los objetivos anteriores, los Estados reconocieron que es necesaria no sólo una voluntad política renovada, sino también la movilización y asignación de recursos adicionales, tanto en el plano nacional como internacional, teniendo en cuenta la urgencia y la gravedad de las necesidades especiales de los niños. De conformidad con esos principios y objetivos, se aprobó el Plan de Acción confiando en la construcción de un mundo en el que las niñas y los niños podrán disfrutar de su infancia, etapa de juegos y de aprendizaje. En la que recibirán amor, respeto y cariño, en la que se promoverán y protegerán sus derechos, sin ningún tipo de discriminación, en la que su seguridad y bienestar serán primordiales y en la que podrán crecer sanos, en paz y con dignidad.

29. Con base en lo anterior, este Organismo Autónomo concluye que, la familia, la sociedad y el Estado, deben asumir el compromiso de brindar una elevada prioridad al reconocimiento de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes. **A su supervivencia y a su protección y desarrollo**, lo cual, debe ser interés primordial de toda la humanidad. Como ya se ha dicho previamente, **este reconocimiento se acompaña del establecimiento de un deber por parte de los Estados de protección especial y reforzada** hacia ellos y ellas, del cual se deriva el principio del interés superior de la niñez. Principio que supone la obligación de los Estados de adoptar decisiones y de priorizar las intervenciones que favorezcan la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como su protección.

30. El reconocimiento de dicho principio, se realiza en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño. Así como en el resto de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes en materia de niñez. Principio en relación con el cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se refirió de la siguiente manera:

*“Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño”.*³²

31. Ahora bien, en lo que concierne al reconocimiento del derecho de la niñez a una protección especial, la Declaración Universal de Derechos Humanos hace alusión a “cuidados y asistencia especiales”. Mientras que, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, reconocen el derecho del niño a “las medidas de protección que su condición de menor requiere”. Aunado a ello, la segunda Declaración de los Derechos del Niño, contiene algunos principios de vital importancia en materia de protección de las niñas y los niños. En primer lugar, reconoce el derecho del niño a una protección especial, y

³² Ídem, pág. 812-813.

vincula tal protección con el concepto del desarrollo integral del niño y de su libertad y dignidad. Asimismo, en otra de sus disposiciones, reconoce la importancia de medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento y protección de los derechos del niño, así como la importancia del “interés superior de la niñez”, como eje orientador de toda decisión en la que se involucre una niña o un niño.

32. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce “*el interés superior del niño*” como principio trascendental que ha de orientar literalmente toda medida que lo afecte³³. En su artículo 18, precisa que, dicho principio debe orientar a los padres en la crianza de sus hijos, mientras que, las obligaciones del Estado con respecto a la regulación y control de las instituciones que atienden a la niñez están definidas en el párrafo tercero del artículo 3°, que establece:

*“Los Estados Parte se asegurarán de que las **instituciones**, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”*

33. Por lo que respecta a la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño en la interpretación del derecho de las niñas y los niños a la protección, ésta fue reconocida por primera vez por la Corte Interamericana en su sentencia en el caso conocido como “Los niños de la calle”. En ésta, la Corte resolvió que, tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño, forman parte de un *corpus juris* internacional que tutela la protección de las niñas y los niños, cuerpo legal que debe servir al propio Tribunal Interamericano para fijar el contenido de los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana”.³⁴

34. En esa tónica, la Corte Interamericana manifestó que la expresión “interés superior del niño” implica que, **el desarrollo las niñas y los niños y el ejercicio pleno de sus derechos, deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida de los infantes**. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en línea con el Tribunal Interamericano, ha asumido el criterio de que, en todo momento, las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado, vinculadas a la etapa de la infancia deben realizarse de modo que se busque el beneficio directo del niño o niña a quien van dirigidos. Aunado a ello, indicó que, el principio, está conformado por un catálogo de valores, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna. Así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores de edad vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.³⁵

35. Con la reforma al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 12 de octubre de 2011, se elevó a rango constitucional el principio del interés superior de la niñez, para que, en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se vele y cumpla con dicho principio. Garantizando así, de manera plena, los derechos de la infancia, guiando en este principio el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia. Además, se incluyó en el texto constitucional la obligación de los ascendientes, tutores y custodios de preservar y hacer cumplir estos derechos y principios, de la siguiente manera:

“Artículo 4o. [...] En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios...”

33 Ídem, pág. 802.

34 Ídem, pág. 818

35 Tesis 1a. CXXLI/2007, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XX-VI, julio de 2007, p. 265.

36. Con base en lo anterior, es posible afirmar que, las obligaciones del Estado con respecto a las niñas y los niños implican, además de facilitar una mediación adulta, que siempre los considere sujetos de derechos, que tales derechos puedan ser ejercidos y protegidos por medios prácticos y efectivos a través del actuar de todas las instancias del Estado. Las cuales, deberán tomar en cuenta el carácter integral de los derechos humanos. Seguir haciéndolo de manera asistencialista o parcializada contraviene las disposiciones internacionales en la materia. En la práctica, tener una obligación reforzada, se refiere a que los derechos tengan sentido en la vida y práctica del sujeto titular de ellos.

37. Con frecuencia, los derechos, y más aún en el caso de la infancia, se limitan a ser meras expresiones declarativas. No obstante, si han de ser significativos en la vida cotidiana del individuo, requieren ser concretizados en medios efectivos y prácticos para su protección y ejercicio. El efecto útil de un derecho³⁶ se encuentra estrechamente vinculado con la definición de obligaciones específicas para el Estado; justo en esta medida se logran establecer verdaderas garantías³⁷ para el sujeto titular de un derecho. Mientras más específicas puedan ser las obligaciones que devengan de un derecho, mayor será su grado de tutela. De este modo, en términos prácticos, la obligación reforzada del Estado en la protección de los derechos de la infancia significa muchas obligaciones particulares. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- Actuación oficiosa para la protección de niños, niñas o adolescentes.
- Obligación de exhaustividad para atender la causa de pedir.
- Obligación de aplicar el principio superior de la niñez en temas que afectan a la infancia³⁸.

38. Adicionalmente, existen tres obligaciones que cobran particular relevancia ante el reto de construir una política para la atención integral de la primera infancia, las cuales son:

- Garantizar un Estado útil para la infancia. La obligación de garantizar un Estado útil para la infancia **implica reconocer que las y los niños, al igual que todo ser humano, requieren de diversas instituciones públicas y sendas acciones para el cabal ejercicio de sus derechos.** Dicho reconocimiento **ordena las acciones de todas las secretarías o ministerios del Estado para que consideren a las niñas y los niños dentro del marco de sus obligaciones** en lugar de mantenerlos como un grupo invisible ante todos.
- Garantizar asistencia y representación suficientes y adecuadas para el ejercicio de sus derechos. El requerimiento de las y los niños de la mediación adulta para el ejercicio de sus derechos no implica la merma de sus derechos; por el contrario, determina la obligación que se tiene respecto a ellas y ellos. La mediación necesaria y proporcional para el ejercicio de tales derechos es en sí, parte del derecho de niñas y niños. Si la mediación necesaria no se reconoce como obligación, el ejercicio del derecho se torna como un tema de discreción de las personas adultas y contraviene la propia esencia de lo que es un derecho. **Ante dicha característica particular de la infancia, el Estado adquiere una nueva obligación reforzada:** no sólo deberá velar por el libre ejercicio de los derechos de las y los niños a través de la representación/mediación tradicionalmente concentrada en los padres o tutores a partir del denominado principio de autonomía progresiva, sino que además deberá garantizar que cualquier deficiencia en ella no constituya un impedimento para el resguardo de sus derechos. Dicho, en otras palabras, también es responsabilidad del Estado garantizar que cualquier niña o niño que lo requiera, cuente con la adecuada representación o mediación adulta para ejercer sus derechos. Dicha obligación se expresa en el artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño al referirse a *“la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños”*.
- Garantizar integralidad en la atención y protección de sus derechos. Implica que en toda decisión que les afecte deberá tomarse en consideración la esfera íntegra de sus derechos. Así, es posible afirmar que tal grado de interrelación, amplía el alcance de las obligaciones de la autoridad frente a los derechos de las y los niños, debido a que la vulneración de uno de los derechos implicará necesariamente la afectación de otros. El ser humano no se desarrolla de

36 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte idh) ha reiterado en diversas ocasiones la obligación de asegurar el efecto útil de las disposiciones que protegen los derechos humanos al reconocer la necesidad de que la interpretación en esta materia sea verdaderamente práctica y eficaz y no convierta las reglas de protección de derechos en fórmulas vacías de contenido que no tengan ningún efecto en la práctica. Véase Corte idh, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Competencia), Sentencia del 28 de noviembre de 2003, serie C, núm. 104; Corte idh, Caso del Tribunal Constitucional (Competencia), Sentencia del 24 de septiembre de 1999, serie C, núm. 55, párr. 36; Corte idh, Caso Ivcher Bronstein (Competencia), Sentencia del 24 de septiembre de 1999, serie C, núm. 54, párr. 37.

37 Retomando el sentido de una garantía “como vínculos normativos idóneos para asegurar efectividad a los derechos subjetivos” utilizada por Luigi Ferrajoli, Derecho y razón, Madrid, Trotta, 2005, pp. 45-50.

38 GRIESBACH Margarita y ORTEGA Ricardo, *El Estado frente al niño víctima del delito: elementos para garantizar el efecto útil del interés superior del niño*, México, Inacipe, 2013.

manera aislada sino contextual³⁹, por ende, los entornos familiar, comunitario y social son una parte central de las bases sobre las cuales se construye su desarrollo. Más aún, los diversos componentes físicos, mentales y emocionales que se despliegan en el desarrollo, no sólo se gestan de modo contextual, sino que además se determinan en interacción recíproca con el entorno.⁴⁰De esta forma, la afectación de cualquier esfera de la vida de la niña o el niño, repercute en su desarrollo general; cuando se trastocan ciertos derechos de la o el niño, es evidente que dicha afectación trascenderá a otros. Esto es, sus derechos en tanto pilares para su formación y desarrollo están ineludiblemente interrelacionados. **En el marco del efecto útil de los derechos de niñas y niños y la obligación reforzada del Estado, la integralidad de los derechos de la infancia tiene enorme trascendencia. Significa que toda acción pública que afecta un derecho de niñas, niños o adolescentes debe considerar y, en la medida que le corresponda, atender todos los derechos del sujeto. Esta responsabilidad, contraviene de manera evidente la fuerte tendencia histórica de los Estados a brindar servicios parcializados o segmentados**, pues obliga a la construcción de políticas integrales y articuladas al servicio de la infancia.

39. Entonces pues, el **deber reforzado del Estado**, en la protección de los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes, importa la eficaz y oportuna protección de sus intereses y de los de la familia con la que ha de vivir. Protección que debe brindarse con la intervención de instituciones debidamente calificadas para ello, que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este tipo de tareas. Por consiguiente, no es suficiente que se trate de organismos jurisdiccionales o administrativos; es puntual que éstos cuenten con todos los elementos necesarios para salvaguardar el interés superior de la niñez⁴¹. El interés superior de la niñez, en ese sentido, y de una manera muy simple, podría traducirse en la **protección especial, reforzada, que todos los derechos humanos deben de tener cuando se trate de niños y niñas**. La necesidad de satisfacción de todos los derechos de las niñas y los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando el caso se refiera a menores de edad⁴².

40. De lo expuesto hasta este punto, es posible concluir que, los derechos humanos reconocidos en el sistema interamericano de derechos humanos a las niñas y los niños, son todos los derechos humanos que tiene reconocido cualquier ser humano, pero **con la adición de una especial protección**, además de todos aquellos que, contenidos en instrumentos interamericanos o con origen en otro sistema de protección, reconocen expresamente una protección especial a las personas que no han cumplido 18 años, al formar todas esas normas el *corpus juris* que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido como integrantes del artículo 19 de la Convención Americana.

B. Del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.

○ Derecho a la vida.

41. Este Organismo Constitucional Autónomo, ha insistido en sus últimas Recomendaciones relativas a la violación del derecho a la vida, en el hecho de que éste ocupa un lugar primordial en la lista de derechos fundamentales que le asisten a toda persona⁴³. La Doctrina, por un lado, afirma que todos los derechos humanos poseen igual valor⁴⁴; y, por el otro, precisa que el derecho a la vida es un derecho inherente al ser humano por el simple hecho de serlo, y que, al derivar de la dignidad intrínseca de la persona humana, es anterior y superior a las legislaciones escritas y a los acuerdos entre gobiernos. De modo que su reconocimiento tiene simplemente efectos declarativos, aunque la obligación que de él deriva tiene efectos constitutivos en el sentido de que los Estados tendrán que adoptar las medidas necesarias a fin de que sea respetado y garantizado.⁴⁵

39 PAPALIA D. et al., *Desarrollo humano*, 11ª ed., México, McGraw-Hill, 2009.

40 BRONFENBRENNER U., *La ecología del desarrollo humano: experimentos en entornos naturales y diseñados*, Barcelona, Paidós, 1987.

41 Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A, No. 17, párr. 78.

42 Corte IDH. Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala, supra, párr. 184; Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, supra, párr. 134; y Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, supra, párrs. 56, 57 y 60.

43 Ver, por ejemplo, las Recomendaciones 2/2020, 3/2020 y 4/2020.

44 Ver, por ejemplo, el siguiente pasaje de la Declaración de Viena, adoptado por la segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad debe tratar los derechos humanos en forma global de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos la misma importancia." (párr. 5).

45 SALADO O., Ana, *La pena de muerte en derecho internacional: Una excepción al derecho a la vida*, España, Técnos, 1999, pág. 17.

42. A la hora de estudiar casos concretos de violaciones al derecho a la vida, los Organismos Internacionales y Regionales competentes, no esquivan la necesidad de recalcar el carácter especial del derecho a la vida. Dicho, en otras palabras, el derecho a la vida es un derecho universal que corresponde a todo ser humano, necesario para concretizar los demás derechos, también universales. Significa tener la oportunidad de vivir nuestra propia vida, si no hay vida, los demás derechos no tienen razón de ser.

43. El derecho a la vida pues, se considera como condición previa para el disfrute de todos los demás derechos humanos.⁴⁶ Es decir, es un derecho fundamental, esencial, sin el cual resulta imposible el disfrute de otros derechos o libertades, pues éstos, carecerían de sentido ante la desaparición de la persona titular del derecho. Motivo por el cual, como intrínseco de toda persona, involucra que nadie puede ser privado de la vida de forma arbitraria y que además el Estado debe adoptar medidas tendentes a evitar su supresión, además de aquellas que busquen su protección en cada momento.

44. El derecho a la vida, se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales y regionales, firmados y ratificados por el Estado Mexicano⁴⁷. Por lo que hace al ámbito universal, se encuentra previsto en el artículo 3º, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el numeral 6.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aunado a ello, el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resolvió, a través de la Observación General número 6, que el derecho a la vida es un derecho supremo respecto del cual, no se autoriza suspensión alguna. Dado su carácter inviolable, forma parte del *iuscogens*⁴⁸ y conforma un núcleo inderogable, al encontrarse consagrado como uno de los derechos que no admiten suspensión en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados⁴⁹.

45. En lo atinente a la prohibición de privar de la vida de manera arbitraria, mediante la Observación General sobre el artículo 6º, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos calificó al derecho a la vida como: *“el derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones que pongan en peligro la vida de la nación”*.⁵⁰ Además, en un caso relativo a la pena de muerte, analizado en 1993, el propio Comité, sostuvo lo siguiente: *“El punto de partida de un examen de esta cuestión debe ser la obligación del Estado parte (...) de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción. El derecho a la vida es el más esencial de estos derechos”*.⁵¹ Desde entonces, el Comité de Derechos Humanos ha reiterado en sus resoluciones, de manera textual, que: *“El derecho a la vida es el más esencial de estos derechos”*⁵².

46. Por lo que respecta al contexto regional, el derecho a la vida se encuentra previsto en el artículo 1º, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en el artículo 4º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De su lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva 16/99, sostuvo que: *“Si el debido proceso legal, con su conjunto de derechos y garantías, debe ser respetado en cualesquiera circunstancias, su observancia es aún más importante cuando se halle en juego el supremo bien que reconocen y protegen todas las declaraciones y tratados de derechos humanos: la vida humana”*.⁵³

47. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también ha reconocido de manera enfática el carácter especial del derecho a la vida. En una decisión, adoptada en 1996, sostuvo que: *“(...) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe destacar (...) que el*

46 Corte IDH, *Caso Espinoza González vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C. No. 289, párr. 205.

47 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 133. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

48 Corte IDH. Informe No. 47/96, Caso 11.436: *Caso Víctimas del Barco Remolcador “13 de marzo” vs Cuba*, 16 de octubre de 1996, párr.79.

49 Corte IDH. *Caso Galdeón García vs Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C. No.147, párr. 32.

50 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No. 6, párr. 1 (1982).

51 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Caso Kindler vs. Canadá*, párr. 13.1 (énfasis agregado).

52 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Caso A.R.J. vs. Australia*, párr. 6.8 (1997); G.T. c. Australia, párr. 8.1 (1998).

53 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99, párr. 135.

*derecho a la vida entendido como un derecho fundamental de la persona humana consagrado en la Declaración Americana y en diversos instrumentos internacionales a escala regional y universal, tiene el estatus de jus-cogens.*⁵⁴ Aunado a ello, explicó que, el concepto de *juscogens*, “se deriva de un orden superior de normas establecidas en tiempos antiguos y que no pueden ser contravenidas por las leyes del hombre o de las naciones.”⁵⁵ En adición a lo anterior, este Organismo destaca el hecho de que, en una decisión más reciente, la Comisión Interamericana precisó que: “*El derecho a la vida es ampliamente reconocido como el derecho supremo del ser humano y conditio sine qua non para el goce de todos los demás derechos.*”⁵⁶

48. Correlativamente, en el marco jurídico interno el derecho a la vida se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas normas se encaminan a reconocer la conservación y la protección de la vida humana. Lo cual, ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras el análisis integral y extensivo de lo estipulado por los artículos 1º, 14 y 22 constitucionales, de los cuales, sostuvo nuestro Máximo Tribunal, se desprende la protección de este derecho⁵⁷.

49. Bajo esa perspectiva, es posible concluir que, las obligaciones del Estado, respecto de la garantía del respeto a la vida, se clasifican de la siguiente manera:

- a) Negativas: implican una abstención, un “no hacer” o una no intervención y,
- b) Positivas: requieren de un “hacer” por parte del Estado; esto es, de la adopción e implementación de medidas, a través de sus diversas instituciones y agentes, para su debido cumplimiento; es decir, para proteger y preservar la vida, garantizando el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.⁵⁸

50. De esta manera, en lo concerniente al derecho a la vida, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse sobre su garantía, ha sostenido que:

*“...no solo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), de quienes se encuentren bajo su jurisdicción. Esta protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no solo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas, fuerzas de policía o sus fuerzas armadas”*⁵⁹.

51. Con base en lo hasta aquí expuesto, es factible conceptuar el derecho a la vida de la siguiente manera:

*“El derecho que todo ser humano, en cuanto tal, tiene a que se respete y garantice su existencia, así como a que se le aseguren las condiciones necesarias para disfrutar plenamente de ella, derecho que se considera esencial por ser un presupuesto para el goce y ejercicio de los demás derechos de la persona”*⁶⁰

52. De acuerdo con dicha definición, los elementos y atributos distintivos del derecho a la vida, son los siguientes:

- Derecho que todo ser humano, en cuanto tal, tiene. El derecho a la vida es, como el resto de los derechos humanos, inherente a la persona humana; en consecuencia, todo ser humano, por su propia naturaleza, debe gozar de él, al ser la pertenencia a la especie humana el único requisito para su titularidad.
- Conlleva a que se respete y garantice la existencia de la persona. A través de él se busca asegurar la existencia o vida de la persona, primordialmente prohibiendo que ésta pueda ser privada de ella arbitrariamente.
- Obliga a que se aseguren al ser humano las condiciones que le garanticen una existencia digna. El derecho a la vida trae aparejado también el deber del Estado de no impedir a persona alguna

54 Oficina en México, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, México, D.F., septiembre de 2007, pág. 100.

55 Corte IDH, *Caso Remolcadora* 13 de marzo, párr. 79 (1996). Ver también *Sequieras Mangas vs. Nicaragua*, párr. 145. (1997). La CIDH hace una exégesis de la relación y las diferencias entre los conceptos de derecho consuetudinario y de *jus cogens* en los párrafos 43 a 50 de su decisión en el *Caso Domínguez vs. Estados Unidos* (2002).

56 Corte IDH, *Caso Edwards y otros vs. Bahamas*, párr. 109 (2001).

57 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis jurisprudencial 13/2002: DERECHO A LA VIDA, SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, febrero de 2002, pág. 589.

58 Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr.153.

59 Corte IDH. *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C. No. 155 párr. 75.

60 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Dignidad humana, derecho a la vida y a la integridad personal*, pág. 14.

el acceso a las condiciones —salud, alimentación, **educación**, vivienda, etcétera— que le garanticen una existencia acorde con su intrínseca dignidad.

- **Es de carácter esencial.** Se le atribuye dicho carácter en virtud de que el goce de los demás derechos de la persona está supeditado a que ésta disfrute del derecho a la vida, pues, como lo ha manifestado, por ejemplo, el Doctor Sergio García Ramírez⁶¹, "la primera condición para ser titular de otros derechos es estar vivo".⁶²

53. Este Organismo, considera de elemental importancia referirse al hecho de que, además del derecho inherente de toda persona a la vida, dicha existencia debe ser digna; es decir, toda persona tiene derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna⁶³. Como sostiene Kalinowski, el hombre tiene no sólo "el derecho a vivir, sino también a llevar una vida plenamente humana en todos los niveles y en todos los planos".⁶⁴ El concepto de vida digna constituye una aportación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁵. Dicho Tribunal se refirió por primera vez al derecho a una vida digna en su sentencia de reparación, dictada en el caso Loayza Tamayo vs. Perú, en la que hizo alusión a la **frustración del proyecto de vida de la víctima** como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales.

54. En el párrafo 150 de dicha sentencia, la Corte precisó que: "... es razonable afirmar que los hechos violatorios de derechos impiden u obstruyen seriamente la obtención del resultado previsto y esperado, y, por ende, alteran en forma sustancial el desarrollo del individuo. En otros términos, el "**daño al proyecto de vida**", entendido como una expectativa razonable y accesible en el caso concreto, **implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable.** Así, la existencia de una persona se ve alterada por factores ajenos a ella, que le son impuestos en forma injusta y arbitraria, con violación de las normas vigentes y de la confianza que pudo depositar en órganos del poder público obligados a protegerla y a brindarle seguridad para el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus legítimos intereses".⁶⁶

55. Con base en el criterio anteriormente citado del Tribunal Interamericano, diversos doctrinarios, como Elizabeth Salmón, sostienen que el derecho a la vida digna se inserta en la afirmación de que dicha prerrogativa, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa). Sino que, además, **requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva).** Esto último, supone una ampliación al menos en dos sentidos; el primero, denominado vertical, lleva a que **el derecho a la vida implica el ejercicio de una serie de derechos tales como el derecho a la salud, a la educación, a la identidad cultural, entre otros**, sin los cuales no es posible gozar de una vida armoniosa con el principio de dignidad inherente del ser humano, vale decir, con el derecho a una vida digna. Respecto al segundo, el contenido material del derecho a la vida también se expande de una manera horizontal cuando comprende, con todas sus características, a grupos particulares como las personas que viven con discapacidad, grupos indígenas, niños, migrantes, entre otros. Con base en ello, es posible arribar a la afirmación de que existe un derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna. Lo cual, la Corte Interamericana se ha encargado de definir a través de casos concretos debido a las circunstancias de facto, pero también considerando a los titulares de los derechos directamente concernidos.⁶⁷

56. El derecho a una vida digna entonces, implica que a toda persona se le garanticen las condiciones mínimas que le permitan vivir como tal, lo que involucra el respeto de sus derechos

61 GARCÍA R., Sergio, *La pena de muerte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, IJ/UNAM, Nueva serie, año XXXVIII, núm. 114, septiembre-diciembre de 2005, pág. 1027; y, BIDART C., Germán J., *Algo sobre el derecho a la vida*, La ley, Buenos Aires, año XLVII, núm. 214, 3 de noviembre de 1982, pág. 1.

62 BIDART C., Germán J., op. cit., pág. 1.

63 Corte IDH. *Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*. Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63.

64 KALINOWSKI, G., *El derecho a la vida en Tomás de Aquino*, MASSINI, C.I. y Serna, P. (eds.), op. cit., pág. 159.

65 SALMÓN, Elizabeth, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Colombia, Universidad del Rosario, 2011, colección Textos de jurisprudencia, pág. 67.

66 Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42.

67 Ídem, pág. 68.

civiles y políticos, por un lado, y sus derechos económicos, sociales y culturales, por el otro.⁶⁸ En cuanto a dicho tópico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha asumido el criterio siguiente:

*“...una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”.*⁶⁹

57. Por lo tanto, el derecho a la vida comprende el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella y el derecho a gozar de una vida digna. Su reconocimiento *“tiene que efectuarse en un doble plano: en primer lugar, tiene que prohibirse con carácter absoluto que ninguna (sic) persona pueda ser privada de la vida arbitrariamente, dado que este derecho constituye el presupuesto básico para el disfrute de todos los derechos humanos pues... si se le priva a una persona de su vida, automáticamente se le priva de los demás derechos. En segundo lugar, debe constituir la finalidad última del reconocimiento y garantía de todos los derechos ya que el pleno disfrute del derecho a la vida sólo será posible si se reconocen y garantizan de manera efectiva los demás derechos humanos fundamentales”.*⁷⁰

58. En lo concerniente al derecho a la vida, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que impone al Estado obligaciones tanto de índole negativa, como positiva, tal es el caso de la tesis aislada siguiente:

“DERECHO A LA VIDA. SUPUESTOS EN QUE SE ACTUALIZA SU TRANSGRESIÓN POR PARTE DEL ESTADO. El derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, en tanto que no sólo prohíbe la privación de la vida (que se traduce en una obligación negativa: que no se prive de la vida), sino que también exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, adopte medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo. En ese sentido, **existe transgresión al derecho a la vida por parte del Estado no sólo cuando una persona es privada de la vida por un agente del Estado, sino también cuando éste no adopta las medidas razonables y necesarias aludidas, como son las tendientes a preservarla, a minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la vida”.**⁷¹

Lo resaltado en negritas, es de esta Comisión.

59. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, también se ha pronunciado en torno a lo anterior, de la siguiente manera:

*“... Como lo ha señalado esta Corte, el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos. Al no ser respetado el derecho a la vida, todos los derechos carecen de sentido. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. El cumplimiento del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), bajo su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción...”.*⁷²

68 Cfr. Voto razonado concurrente de los Jueces Augusto Cançado Trindade y Aurelio Abreu Burelli en el Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; Mosset Iturraspe, Jorge, op. cit., pág. 62; y, ROSALES E., Alejandra, *La cadena perpetua y el derecho a la libertad, Perspectivas jurídicas del estado de México*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, año 4, volumen I, número 6, enero-junio de 2004, pág. 216.

69 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

70 Ídem, pág. 17.

71 Tesis P. LXI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, pág. 24. Reg. IUS. 163169.

72 Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99; cfr. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101; Corte IDH. Caso 19 comerciantes vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109; Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110; Corte IDH. Caso Baldeón García vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147; Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148; Corte IDH. Caso de los Niños de la calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas.

60. En suma, el Estado se encuentra compelido tanto a no privar arbitrariamente de la vida a persona alguna (obligación negativa), como a adoptar todas las medidas a su alcance que permitan superar las amenazas, perturbaciones o privaciones al ejercicio de tal derecho (obligación positiva). Entre las obligaciones específicas que, en relación con el derecho de mérito, tiene el Estado, vía jurisprudencia se han definido, entre otras, las siguientes⁷³:

- Prevención razonable de situaciones que puedan redundar en su supresión. Como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "en el respeto a los derechos fundamentales, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas".
- Prevenir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales. Como ha quedado señalado, el Estado debe adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, medidas que han de ser tanto de índole legislativa, como administrativa y judicial. El Estado debe, por ejemplo, emitir normas penales y establecer un sistema de justicia para prevenir, suprimir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales⁷⁴.
- Tomar medidas para evitar que sus agentes atenten contra él⁷⁵. En cuanto a esta obligación, la Corte IDH ha señalado que la protección activa del derecho a la vida: "... *no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal, y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía y a sus fuerzas armadas. En razón de lo anterior, los Estados deben tomar las medidas necesarias, no sólo para prevenir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, sino también prevenir las ejecuciones arbitrarias por parte de sus propias fuerzas de seguridad.*"⁷⁶
- Adopción de medidas para garantizar a las personas una vida digna. Entre las obligaciones que debe asumir el Estado como garante del derecho a la vida, se encuentran la de **generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana** y la de no producir condiciones que las dificulten o impidan.⁷⁷ Así, por ejemplo, el Estado está obligado a:
 - Asegurar a las personas el acceso a los medios de subsistencia, como son, por ejemplo, la alimentación y el agua limpia.⁷⁸
 - Regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud, así como de todos aquellos servicios de los que depende la vida de las personas.⁷⁹

61. Luego entonces, el Estado debe tomar providencias para proteger y preservar la vida de las personas. De tal suerte que, respecto de la obligación de prevenir la supresión de dicho derecho, entre otras cosas, se ha señalado: "*El Estado debe respetar el derecho a la vida de toda persona bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 4° de la Convención Americana... La condición de garante del Estado con respecto a este derecho, le obliga a prevenir situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, a la afectación de aquél*".⁸⁰ En cuanto a este último tópico, conviene señalar que, para que esta obligación positiva del Estado se tenga por incumplida, es necesario que las autoridades, **a pesar de conocer o tener el deber de conocer de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo, no tomen las medidas a su alcance para evitar dicho riesgo**, pues no es dable atribuir responsabilidad al Estado por cualquier situación de riesgo al derecho a la vida. En lo atinente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que:

Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70; y, Corte IDH. *Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C No. 226.

73 Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, op. cit., pág. 100.

74 Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148; y, Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.

75 Corte IDH. *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; y, Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101.

76 Corte IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99; cfr. Corte IDH. *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100; Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101; Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas.

77 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; y, Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

78 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

79 Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149; Corte IDH. *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214; y, Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

80 Corte IDH. *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100.

*“... para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía...”*⁸¹

62. Ahora bien, en el caso de las niñas y los niños, el derecho humano a la vida implica la oportunidad de **vivir su infancia y poder crecer, desarrollarse y llegar a la vida adulta**. Está compuesto por dos derechos fundamentales: **el derecho inherente a la vida y el derecho a la supervivencia y al desarrollo**. Para las niñas y los niños, este derecho implica pues, no sólo que los países no apliquen la pena de muerte sobre aquellos que cometen delitos, sino que también protejan eficazmente su vida condenando actos infanticidas. Así como evitando que se incurra en actos que, por negligencia o por omisión tengan como consecuencia la pérdida de sus vidas. De este modo, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 6° que: *“1. Los Estados Parte reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”*. y *“2. Los Estados Parte garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”*.

63. De este modo, el derecho de la niñez a la vida supone el hecho de asegurarles la posibilidad de crecer y desarrollarse en un ambiente favorable. Es indefectible, por ende, que puedan beneficiarse de servicios médicos adecuados, de una alimentación equilibrada, de una **educación de buena calidad**, así como de un **ambiente saludable**. Garantizar que los niños tengan la posibilidad de desarrollarse de una forma sana y natural en cualquier tipo de situación (paz, guerra, catástrofe natural, etc.) constituye no solo una responsabilidad de los padres, sino también, una obligación de los Estados.

64. Consecuentemente, si asumimos la premisa de que todas las niñas y los niños tienen derecho a la vida, el Estado debe hacer todo lo posible para asegurar su supervivencia y desarrollo. Lo anterior incluye desde luego el hecho de que la niñez gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios para que se pueda desarrollar física, mental, moral y socialmente de forma saludable y en condiciones de libertad y dignidad. Por consiguiente, el Estado deberá garantizar sus derechos a recibir una alimentación adecuada, vivienda, agua potable, **educación**, atención primaria a su salud, tiempo libre y recreación, actividades culturales e información sobre sus derechos. Al respecto, los tribunales federales se han pronunciado sobre la vida digna de las y los niños y su desarrollo de manera amplia como en las siguientes tesis:

“RÉGIMEN DE CONVIVENCIAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL INFANTE, AL EJERCER SU DERECHO DE SER ESCUCHADO, MANIFIESTE INCONFORMIDAD A LA MODIFICACIÓN DE ÉSTAS, ELLO NO PUEDE SER DETERMINANTE PARA RESOLVER SU PROCEDENCIA, PUES DEBE ATENDERSE AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, ASÍ COMO A LOS HECHOS POR LOS CUALES SE SOLICITA DICHA VARIACIÓN. Conforme al artículo 417 del Código Civil para el Distrito Federal, los que ejercen la patria potestad, tienen el derecho de convivencia con sus descendientes, con sus excepciones correspondientes, y tiene por objeto lograr la protección, estabilidad personal y emocional del menor, lo cual es una cuestión de orden público e interés social, dado que en su observancia está interesada la sociedad y el Estado, y no podrá impedirse sin justa causa, pero en caso de oposición de uno de los padres a esas convivencias, la autoridad jurisdiccional determinará lo que más convenga al interés preponderante del menor. Bajo ese contexto, si en un juicio se solicita la modificación al régimen de convivencias y el infante dada la edad con la que cuenta, manifiesta inconformidad con los términos en que éstas se proponen, ello no puede ser determinante para que la autoridad resuelva conforme a lo manifestado por el menor; pues aun cuando se

⁸¹ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140; y, Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

les debe escuchar, sus opiniones se deben ponderar en observancia al interés superior del menor, que no es otra cosa más que el conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que permitan a los niños vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible; así como a las circunstancias por las cuales se solicita debiendo analizarse todas y cada una de las constancias agregadas al asunto. Lo anterior es así, porque el derecho del menor a convivir con sus progenitores, se encamina a la conservación de un entorno saludable y favorable para su pleno desarrollo personal y emocional, y por tanto es necesario que exista el contacto afectivo para lograrlo y a su vez a los padres les permite estar al corriente de su vida y educación y sobre todo de participar activamente en la toma de las decisiones inherentes a su mejor desarrollo integral, que se traduce en el derecho que tienen los niños y las niñas para la satisfacción de sus necesidades.⁸²

Lo resaltado en negritas es de esta Comisión.

65. En cuanto a las condiciones de cuidado de los niños, el derecho a la vida que se consagra en el artículo 4° de la Convención Americana, no sólo comporta las prohibiciones que en ese precepto se establecen, sino la obligación de **proveer de medidas necesarias para que la vida revista condiciones dignas**. El concepto de vida digna, desarrollado por el Tribunal Interamericano, se relaciona con la norma contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 23.1, relativo a los niños que presentan algún tipo de discapacidad, establece lo siguiente:

“Los Estados Parte reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación del niño en la comunidad”⁸³

66. Aunado a ello, en el Caso Bulacio Vs. Argentina, la Corte Interamericana sostuvo que: *“El Estado debe respetar el derecho a la vida de toda persona bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 4° de la Convención Americana. **Esta obligación presenta modalidades especiales en el caso de los menores de edad**, teniendo en cuenta cómo se desprende de las normas sobre protección a los niños establecidos en la Convención Americana y en la Convención de Derechos del Niño. La condición de garante del Estado con respecto a este derecho le obliga a prevenir situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, a la afectación de aquél”⁸⁴*. En efecto, **en su condición de garante el Estado tiene tanto la responsabilidad de garantizar los derechos del individuo** bajo su custodia,⁸⁵ como la de proveer la información y las pruebas relacionadas con los casos en que se investigue la pérdida de una vida humana.

67. Por otro lado, en el Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, el Tribunal Interamericano resolvió que: *“...en materia de derecho a la vida, cuando el Estado se encuentra en presencia de niños (...) tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, una obligación adicional establecida en el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, **debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño...**”⁸⁶*

68. Asimismo, al resolver el Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, el Tribunal Interamericano subrayó que: *“La obligación del Estado de respetar el derecho a la vida de toda persona bajo su jurisdicción presenta modalidades especiales en el caso de los niños y niñas, y **se transforma en una obligación de “prevenir situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, a la afectación de aquél”**”⁸⁷*. En dicho caso, además, la Corte resaltó que, la masacre y sus consecuencias crearon un clima de permanente tensión y violencia que afectó el

82 Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, t. XXIX, marzo de 2009, Tesis: I.11oC.203 C, pág.: 2844, registro: 167644, Tesis Aislada (civil).

83 Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Resolución de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

84 Corte IDH, Caso *Bulacio Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003.

85 Corte IDH, Caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 124.

86 Corte IDH, Caso *“Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004.

87 Corte IDH, Caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124 y 171; Corte IDH. Caso *Bulacio Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 138.

derecho a una vida digna de los niños y las niñas de Mapiripán. Consecuentemente, la Corte resolvió que el Estado no creó las condiciones ni tomó las medidas necesarias para que los niños y las niñas de dicho caso, tuvieran y desarrollaran una vida digna, sino que más bien se fueron expuestos a un clima de violencia e inseguridad.⁸⁸

69. Con base en los criterios hasta aquí expuestos, este Organismo estima que, el derecho a la vida, aceptado universalmente como condición previa para la existencia y eficacia de los demás derechos humanos, al igual que en el caso de cualquier persona, es inherente a las niñas, niños y adolescentes. Empero, en el caso de éstos, el Estado adquiere un deber reforzado, de especial tutela, en la salvaguarda de dicho derecho. Por ello, no es suficiente que se procure que ninguna niña, o ningún niño o adolescente sea privado arbitrariamente de la vida, o bien que, en los lamentables casos que así suceda, se investigue, persiga y sancione a la persona responsable. Sino que es preciso que el Estado, a través de sus agentes, propicie en todo momento, la implementación de acciones positivas tendientes a minimizar el mayor riesgo que pueda llevar, por omisión, descuido o negligencia, a la pérdida de la vida de un menor de edad.

70. Lo anterior, incluye desde luego a cualquier institución de carácter público o privado que, con motivo de sus funciones o de la prestación de algún servicio, originalmente a cargo del Estado, tenga bajo su cuidado a niñas o niños. Sobre todo, a aquellos que, durante la primera infancia (término que se expone en acápites posteriores), requieren de mucha mayor atención por la inmadurez física y psicológica en la que se encuentran. Puesto que, dicha inmadurez, los puede orillar a “no medir” peligros, como en el *sub judice* ocurrió. Por ello, es un deber especialmente reforzado del Estado, minimizar la mayor cantidad de riesgos que puedan traer como consecuencia la pérdida de la vida de una niña o un niño. Ya que un hecho así de lamentable conlleva la frustración de su proyecto de vida y el inevitable freno a su desarrollo integral, impidiendo que se desenvuelva al máximo de sus potencialidades.

- Del derecho a la supervivencia y al desarrollo integral.

71. De la interpretación conjunta de los artículos 11, 12.1 y 12.2, inciso b), 13.1 y 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en relación con los artículos 10.1, inicios a), b) y f), 12.1, 13.1 y 13.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como con el precepto 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el numeral XI de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, se deduce el reconocimiento de los derechos a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuadas. Asimismo, se advierte el reconocimiento del derecho a la mejora continua de las condiciones de existencia, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la alimentación adecuada y a **la educación**, en favor de todas las personas. Con el consecuente **deber especial de protección** en favor de aquellos grupos de más alto, entre los que se encuentran los niños, niñas y adolescentes.

72. Tales derechos, son el medio para alcanzar **el más alto nivel de desarrollo físico e intelectual de la persona humana**. Se encuentran profundamente vinculados entre sí, por lo que deben ser interpretados con base en los principios de interdependencia, indivisibilidad y a la luz del principio del interés superior de la niñez, (ya explicado anteriormente), reconocido en el marco constitucional, en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ende, **la contravención de alguno de estos derechos puede conducir a la ineficacia de los demás y, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, ello puede repercutir negativamente en su desarrollo pleno e integral.**

73. Por otro lado, los artículos 6º y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño incluyen en el derecho a la vida, la obligación del Estado de garantizar **“en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”**. Además, los artículos 19 y 24, reconocen su derecho a ser protegidos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, al disfrute del más alto nivel posible de salud, a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico mental, espiritual, moral y social.

⁸⁸ Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

74. En lo atinente al desarrollo del niño, importa destacar que, el Comité de Derechos del Niño, ha interpretado el término “desarrollo” de una manera amplia, holística, que abarca lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social. Desde esa perspectiva, **un Estado tiene, respecto de niñas y niños bajo su custodia, la obligación de, *inter alia*, proveerlos de asistencia de salud y de educación, para así asegurarse de que no se destruirán sus proyectos de vida**⁸⁹.

75. Como ya se refirió en párrafos precedentes, la Convención sobre los Derechos del Niño, define como tal a todo ser humano que no ha cumplido 18 años. Por tanto, se deduce que las niñas y los niños pequeños, deben ser beneficiarios de todos los derechos consagrados en la Convención y en esa tesitura tienen el derecho a medidas especiales de protección y, conforme a sus capacidades en evolución, al ejercicio progresivo de tales derechos. El Comité de Derechos Humanos, mediante la Observación General número 7, relativa a la realización de los derechos de las niñas y los niños durante la primera infancia⁹⁰, manifestó su preocupación por el hecho de que: *“en la aplicación de sus obligaciones en virtud de la Convención, los Estados Partes no hayan prestado atención suficiente a los niños pequeños en su condición de portadores de derechos, ni a las leyes, políticas y programas necesarios para hacer realidad sus derechos durante esa fase bien diferenciada de su infancia”*. Además, reafirmó que, la Convención sobre los Derechos del Niño debe aplicarse de forma holística en la primera infancia, teniendo en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

76. Para delimitar qué se entiende por **primera infancia**, el Comité retomó su examen de los derechos de la primera infancia, en donde incluyó a todas las niñas pequeñas y todos los niños pequeños, desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar, hasta la transición al período escolar. Consecuentemente, el propio Comité propuso como definición de trabajo adecuada de la primera infancia, **el período comprendido hasta los 8 años**. Por consiguiente, los Estados Parte deberán reconsiderar sus obligaciones hacia los niños pequeños a la luz de esta definición.

77. Con base en ello, mediante la citada Observación, el Comité conminó a los Estados Parte a elaborar e implementar un programa positivo en relación con los derechos en la primera infancia. Precisó la necesidad de que se abandonen creencias tradicionales que consideran la primera infancia principalmente, como un período de socialización de un ser humano inmaduro, en el que se le encamina hacia la condición de adulto maduro. El Comité, enfatizó que, en el **ejercicio de sus derechos, los niños pequeños tienen necesidades específicas** de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como en lo que se refiere a tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales.

78. Asimismo, el Comité recalcó que, la primera infancia, es un período esencial para la realización de los derechos del niño. Para ello, arribó a las conclusiones siguientes:

- Los niños pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes.
- Los niños pequeños crean vínculos emocionales fuertes con sus padres u **otros cuidadores, de los que necesitan recibir cuidado, atención, orientación y protección**, que se ofrezcan de maneras que sean respetuosas con su individualidad y con sus capacidades cada vez mayores.
- Los niños pequeños establecen importantes relaciones con niños de su misma edad, así como con niños más jóvenes y mayores. Mediante estas relaciones aprenden a negociar y coordinar actividades comunes, a resolver conflictos, a respetar acuerdos y a responsabilizarse de otros niños.
- Los niños pequeños captan activamente las dimensiones físicas, sociales y culturales del mundo en que viven, aprendiendo progresivamente de sus actividades y de sus interacciones con otras personas, ya sean niños o adultos.
- Los primeros años de los niños pequeños son la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus aptitudes.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7 (2005), Realización de los derechos del niño en la primera infancia.

- Las experiencias de crecimiento y desarrollo de los niños pequeños varían de acuerdo con su naturaleza individual, sexo, condiciones de vida, organización familiar, estructuras de atención y sistemas educativos.
- Las experiencias de crecimiento y desarrollo de los niños pequeños están poderosamente influidas por creencias culturales acerca de cuáles son sus necesidades y trato idóneo y acerca de la función activa que desempeñan en la familia y la comunidad.

79. Por otro lado, el Comité llamó a los Estados a respetar los intereses, experiencias y problemas a los que se enfrentan todas las niñas pequeñas y todos los niños pequeños, pues éstos son el punto de partida para la realización de sus derechos durante esa etapa esencial de su vida. En relación con ello, el Comité identificó, mediante la Observación General número 5⁹¹, sobre las medidas generales de aplicación de la Convención, 5 principios generales y derechos de la primera infancia, los cuales se derivan de los artículos 2°, 3°, 6° y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Cada principio, tiene sus consecuencias para los derechos en la primera infancia, empero, en el caso en estudio, interesa lo siguiente:

- Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. El Comité sostuvo que, toda vez que el artículo 6° de la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere al derecho intrínseco del niño a la vida y a la obligación de los Estados Parte de garantizar, en la mayor medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño. Por ello, conminó a los Estados Parte a adoptar todas las medidas que sean posibles, a fin de mejorar la atención perinatal para madres y lactantes; así como aquellas que tiendan a **reducir la mortalidad infantil y en la niñez**. Así como, a crear las condiciones que promuevan el bienestar de todos los niños pequeños durante esta fase esencial de su vida. Enfatizó que **garantizar la supervivencia y la salud física de niñas y niños son prioridades**, pero, además, hizo hincapié en que el artículo 6° de la Convención engloba todos los aspectos del desarrollo, y que **la salud y el bienestar psicosocial del niño pequeño son, en muchos aspectos, interdependientes**. Resolvió que ambos aspectos **pueden verse en peligro por condiciones de vida adversas, negligencia**, trato insensible o abusivo y escasas oportunidades de realización personal. En consecuencia, el Comité recordó a los Estados Partes (y a otras instancias interesadas), que **el derecho a la supervivencia y el desarrollo sólo pueden realizarse de una forma integral, mediante la observancia de todas las demás disposiciones de la Convención, incluidos** los derechos a la salud, la nutrición adecuada, la seguridad social, un nivel adecuado de vida, un entorno saludable y seguro, **la educación** y el juego (arts. 24, 27, 28, 29 y 31), así como respetando las responsabilidades de los padres y ofreciendo asistencia y servicios de calidad (arts. 5 y 18).
- Interés superior del niño. El Comité recalcó la importancia del artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece el principio de que el interés superior de la niñez debe ser la consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños. Debido a su relativa inmadurez, **los niños pequeños dependen de autoridades responsables, que evalúan y representan sus derechos y su interés superior en relación con decisiones y medidas que afecten a su bienestar**. Por ello, el Comité hizo énfasis en que el principio del interés superior de la niñez se aplica a **todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar** como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño:
 - Interés superior de los niños como individuos. Todas las decisiones adoptadas en relación con la **atención, educación**, etc. del niño deben tener en cuenta el principio de interés superior del niño, **en particular las decisiones que adopten los padres, profesionales y otras personas responsables de los niños**.
 - Interés superior de los niños pequeños como grupo o colectivo. Toda innovación de la legislación y las políticas, decisión administrativa y judicial y provisión de servicios que afecten a los niños pequeños, deben tener en cuenta su interés superior; tanto las que los afecten directamente (por ejemplo, en relación con los servicios de atención de la salud,) así como aquellas que repercutan indirectamente en ellos (por ejemplo, en relación con el medio ambiente, la vivienda o el transporte).

80. Aunado a lo anterior, el Comité se pronunció en cuanto a las responsabilidades de los padres y asistencia de los Estados Parte. Destacó que, en circunstancias normales, los padres de una niña pequeña o de un niño pequeño, desempeñan una función esencial en la realización de sus derechos, junto con otros miembros de la familia, la familia ampliada o la comunidad, incluidos los tutores legales, según sea el caso. Lo cual, se encuentra previsto claramente en la Convención (especialmente en el artículo 5°) junto con la obligación de los Estados Parte de ofrecer asistencia, en particular servicios de atención infantil de calidad (especialmente el artículo 18). En tanto que, en ausencia de los padres y/o tutores y de una

91 Ídem, Observación General Nº 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2003).

familia donde el niño o la niña se desenvuelvan, el Comité sostuvo que, los servicios que les afecten deben también tener en cuenta el principio del interés superior del niño. Ello, enfatizó, incluye las medidas que les afecten directamente (**por ejemplo**, en relación con los servicios de atención de la salud, sistemas de guarda o **escuelas**), así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños pequeños (por ejemplo, en relación con el medio ambiente, la vivienda o el transporte).

81. Con base en lo hasta aquí expuesto, es posible deducir que, el derecho al desarrollo integral de la niñez, se compone por: “...**el conjunto de condiciones mínimas, indispensables e insoslayables para que toda niña, niño o adolescente, cualquiera que sea su condición social, económica, de religión o región en que viva, pueda estar en aptitud de tener un crecimiento integral acorde a su edad, que le permita al alcanzar la mayoría de edad, contar con condiciones de igualdad dentro de la sociedad**”⁹². El derecho al desarrollo integral de la niñez involucra que, a su favor, deben garantizarse todas las condiciones materiales y espirituales necesarias para su **bienestar y desarrollo armonioso, en los aspectos físico, mental, moral, social y cultural del ser humano, hasta el máximo de sus potencialidades**.

82. Respecto a este tópico, en el ámbito jurídico interno, debe hacerse una interpretación sistemática de los artículos 2º, Apartado B, fracciones II, III y IV, 3º y 4º, párrafos tercero, cuarto, sexto y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunto con los preceptos 25, fracciones I, II, 26, párrafos primero y tercero, y 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que reconocen, entre otros derechos:

- **Educación,**
- Protección de la salud,
- Alimentación suficiente, nutritiva y de calidad,
- Acceso al agua de manera suficiente, asequible, salubre y aceptable, para uso personal y doméstico,
- Sano esparcimiento y,
- **Desarrollo integral.**

83. Aunado a ello, en el marco jurídico estatal, los artículos 15, 43, 46 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en relación con los artículos 10, 30 y 41, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas, estatuyen en términos similares que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida y a “**disfrutar de una vida plena**”, en condiciones de bienestar y “**que garanticen su desarrollo integral**”, así como a que se proteja su integridad personal, a efecto de que sean capaces de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.

84. De esta forma, es posible deducir que, la obligación de garantizar el derecho a desarrollo de las niñas, niños y adolescentes es una responsabilidad compartida entre la familia, la sociedad y el Estado. Lo anterior, implica que, si bien en principio, es obligación de los ascendientes y/o tutores dar cumplimiento a los derechos de la infancia, no siempre está al alcance de sus recursos individuales poder garantizarlo. Por lo tanto, conforme a lo establecido por los artículos 18.2 y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la medida en que como responsables originales no estén en condiciones de cumplir con estas obligaciones por ellos mismos, el Estado tiene el deber de intervenir para proteger los derechos de las niñas y los niños.

85. En los primeros años de vida, las niñas y los niños comienzan a involucrarse con los demás miembros de su familia y de la sociedad. Mediante estas relaciones, construyen una identidad personal, y adquieren aptitudes, conocimientos y conductas valoradas culturalmente. De esta forma, los padres (y otros cuidadores) son normalmente el conducto principal a través del cual los niños pequeños pueden realizar sus derechos. Respetar las facultades en desarrollo de las niñas pequeñas y de los niños pequeños, es esencial para la realización de sus derechos, y especialmente importantes durante la primera infancia, debido a las rápidas transformaciones que se dan en el funcionamiento físico, cognitivo, social y emocional del niño, desde la más tierna infancia hasta los inicios de la escolarización.

⁹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 52/2017, párr. 173.

86. En el contexto anterior, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, arriba a la conclusión de que niñas, niños y adolescentes, constituyen una base toral de la sociedad; de tal manera que el cuidado y la observancia de sus derechos resulta insoslayable. La etapa de la primera infancia resulta de especial relevancia, ya que durante la misma se define su desarrollo físico, emocional, intelectual y moral, por lo que es crucial que la niñez viva en un ambiente de armonía, paz y estabilidad. Para que niñas, niños y adolescentes cuenten con herramientas y aptitudes que garanticen el desarrollo máximo de sus potencialidades, **el Estado tiene el deber especialmente reforzado de prevenir y evitar que vivan situaciones violentas, incluyendo el descuido o trato negligente**; tanto en la casa, la familia, **la escuela** y su vida en sociedad.

87. La Convención sobre los Derechos del Niño, es clara en su artículo 1° al considerar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y objetos de una especial protección, debido a que se encuentran en una etapa crucial para su desarrollo físico y mental. Motivo por el cual, **los Estados deben brindar un cuidado adicional**, el cual debe abarcar los diversos ámbitos en que se desenvuelven, esto es, en la familia, dentro de su comunidad y en los **centros educativos**, entre otros. Tal protección, es necesaria para que, durante la niñez, se desarrollen en un ambiente de armonía y paz que les permita tener un crecimiento sano y un desarrollo integral, a fin de que no se vea frenado su proyecto de vida.

88. Es por ello por lo cual, en el artículo 19.1 de la Convención del Niño se define la violencia como: “...*toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, **descuido o trato negligente**, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, **mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo***”. Esta última parte, incluye desde luego a cualquier agente del Estado que, durante el desempeño de sus funciones, se encuentre al cuidado de cualquier niña, niño o adolescente, como es el caso de los centros educativos ubicados en las jurisdicciones de los Estados Parte. A la par, la Organización Mundial de la Salud define al maltrato infantil como “...*los abusos y **la desatención de que son objeto los menores de 18 años**, e incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, **desatención, negligencia** y explotación comercial o de otro tipo que causen o puedan causar un **daño a la salud, desarrollo** o dignidad del niño, o **poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder**. La exposición a la violencia de pareja también se incluye a veces entre las formas de maltrato infantil*”.⁹³

89. En vista de lo anterior, con la suscripción de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado Mexicano se comprometió a respetar y garantizar los derechos establecidos en favor de la infancia, así como a adecuar su legislación interna a dichos estándares internacionales. De este modo, se realizaron reformas constitucionales y legislativas a nivel federal y local; destacando la reforma al artículo 4° de la Constitución Federal, en la cual también se reconoció a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. También, se expidió la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la actual Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, así como diversas reformas a la Ley General de Educación y a la Ley General de Salud. También a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos; al Código Penal Federal, y diversas reformas a las legislaciones estatales en materia de educación, y a los Códigos Penales de las Entidades Federativas. Dichas adecuaciones legislativas, tuvieron como objeto la protección de niñas, niños y adolescentes, así como el ejercicio de sus derechos, de acuerdo con sus capacidades y la prevalencia de sus derechos, con irrestricto apego al principio del interés superior de la niñez.

90. Con las adecuaciones a la legislación interna, se pugnó por la generación y aplicación de esquemas de prevención, detección, atención, rehabilitación y erradicación de la violencia infantil, en la medida en que ninguna expresión de violencia contra niñas, niños y adolescentes puede, ni debe ser tolerada. De tal suerte, que resulta de imperiosa necesidad la actuación de todos los actores de la sociedad. Pues debe siempre tomarse en cuenta, que las personas menores de edad se desenvuelven especialmente en el **ámbito familiar y escolar**, escenarios en los cuales, adquieren las capacidades y habilidades necesarias para la vida, y que debieran

93 https://www.who.int/topics/child_abuse/es/#:~:text=El%20maltrato%20infantil%20se%20define,salud%2C%20desarrollo%20o%20dignidad%20del

ser de protección y fomento a su sano desarrollo. Sin embargo, es precisamente en estos entornos en donde se presenta con mayor frecuencia la violencia infantil, incluyendo el descuido, la falta de atención y trato negligente.

C. Del derecho a la educación.

91. Ya se apuntó previamente que el derecho a la vida es un requisito indispensable para la vigencia de los demás derechos humanos. Bajo tal perspectiva, los derechos a la supervivencia y al desarrollo, en el caso que nos ocupa, deben analizarse de forma conjunta con el derecho a la educación. Pues en la medida a que son considerados como el medio para alcanzar el más alto nivel de desarrollo físico e intelectual de la persona humana, se hallan íntimamente vinculados entre sí. Específicamente, en la presente Recomendación, se abordará una de las condiciones necesarias e imprescindibles para que la educación de calidad que deben recibir las niñas, niños y adolescentes, sea garantizada por el Estado Mexicano: **la relativa a la infraestructura de las escuelas**, en la especie, la infraestructura de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”, de Fresnillo, Zacatecas, factor que, junto con otros, como el humano, convergió en la pérdida de la vida de **VD**.

92. En primer término, se tiene que la educación fue reconocida como derecho humano desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Desde entonces, se ha reafirmado en numerosos tratados mundiales de derechos humanos, comprendiendo entre estos, la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981). Dichos instrumentos jurídicos instituyen el derecho de todos los niños a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria⁹⁴.

93. La importancia de la educación en las instituciones educativas estriba en que representa el acceso formal, sistemático y organizado a la cultura y a la formación cívica de cada individuo. *“La escuela es un espacio social que, en principio, deben compartir todos los niños, adolescentes y jóvenes como expresión de un bien social que se ha logrado en alguna medida y como fundamento de una convivencia justa y democrática”*.⁹⁵ De conformidad con lo dispuesto por la Declaración Mundial de Educación para Todos, en lo referente a la universalización de ésta, comprende entre otras cosas, universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica; mejorar el ambiente para el aprendizaje. Es apremiante garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niños y mujeres, y suprimir los obstáculos que se opongan al ejercicio de dicho derecho.⁹⁶

94. Dicho derecho, forma parte del catálogo de los considerados derechos económicos, sociales y culturales, posee la característica de significarse en un desenvolvimiento personal, que engendra para el Estado una obligación positiva. Es decir, se adquiere el compromiso de implementar medidas y acciones legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para que el gobernado ejerza de manera plena dicho derecho.⁹⁷ Desde el punto de vista de la educación como servicio público, éste constituye la vía idónea para que las personas puedan ejercer los demás derechos humanos, pues la satisfacción de dicho derecho impacta de manera positiva en el desarrollo integral del individuo. Logrando que tenga conciencia de su dignidad como persona y de los derechos fundamentales indispensables para desenvolverse como tal, además, tiene un efecto multiplicador en el conocimiento de los derechos sociales relacionados con la seguridad social o la salud, por mencionar algunos.

95. En el Sistema Universal de protección de derechos humanos, de manera específica, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que, toda persona tiene derecho a la educación; la cual debe ser gratuita, obligatoria, asequible y orientada al pleno desarrollo de la personalidad y al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y

94 Ídem.

95 INEE, El Derecho a la Educación en México, informe 2009. México, 2010, pág. 17.

96 Art. 2 de la Declaración Mundial de Educación para Todos. UNESCO, 1990.

97 SCJN, Los Derechos Humanos y su Protección por el Poder Judicial de la Federación, México 2011, pág. 55 y 57.

libertades fundamentales. Por su parte, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que la educación debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

96. Ahora bien, en el marco del reconocimiento internacional del derecho a la educación, como inherente a la condición humana y en especial a la condición de niño por parte de los Estados, se prevé también que, el **interés superior del niño**⁹⁸, sea el eje rector de quienes tengan la responsabilidad de ésta. Por lo tanto, el niño tiene derecho a recibir educación gratuita, obligatoria, que favorezca su cultura y le permita desarrollar aptitudes y juicio individual, su responsabilidad social y moral y ser un miembro útil en sociedad, todo bajo condiciones de igualdad de oportunidades.⁹⁹ Derecho que también es reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

97. En el Sistema Interamericano, el derecho a la educación se salvaguarda en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁰⁰ y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰¹. Instrumentos en los que se establece que todas las personas tienen derecho a la educación gratuita y en igualdad de oportunidades; la cual debe estar orientada al pleno desarrollo de la personalidad humana y a lograr una subsistencia digna. Asimismo, la Corte Interamericana, ha establecido que la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de niños y niñas, que obliga al Estado a tomar las medidas para ello, y a interpretar sus obligaciones conforme a éste.

98. En el marco jurídico interno, el derecho a la Educación, lo encontramos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previendo que el personal docente y administrativo, deben garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Asimismo, la Ley General de Educación¹⁰², mandata que, en el Estado Mexicano, 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.

99. En el ámbito jurídico local, la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, propone que las instituciones públicas y privadas encargadas de impartir educación deberán alcanzar los fines específicos siguientes:

- I. Sustentar el proceso educativo en los principios de libertad, respeto a la diversidad y responsabilidad crítica, que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y

98 "Por interés superior del menor, se entiende el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como generar las condiciones que permitan vivir a los menores plenamente y alcanzar al máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social". Tesis I,So.C./J/16, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, marzo 2011, p. 2188. Reg. IUS. 162,562.

99 Principio VII de la Declaración de los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1959.

100 Artículo XII. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe ser inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo, tiene el derecho de que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho a la educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.

101 Artículo 13. Derecho a la educación.

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

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

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

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

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

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

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

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

102 Ley General de Educación, art. 2º.

educadores, y promover el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas;

II. Contribuir al **desarrollo integral** del individuo;

III. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos y estimular la libre discusión de las ideas y la reflexión propia, fortaleciendo sus habilidades racionales, emocionales y de inclusión social.¹⁰³

100. Este Organismo Autónomo, insiste en que cualquier manifestación de la violencia escolar, sea ésta ejercida entre pares o bien, que se provoque por quienes tengan a su cuidado a niñas, niños o adolescentes, no puede ni debe justificarse. Como ya se dijo, las personas menores de edad tienen derecho a un sano desarrollo integral y a ser protegidos en su integridad, seguridad personal y dignidad humana; para lo cual es necesario un ambiente libre de cualquier tipo de violencia, incluyendo el descuido o trato negligente. Conviene al respecto, referirse a la Agenda 2030 cuyo objetivo 4, considera que la educación de calidad es la base para el desarrollo sostenible y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Contempla siete metas, de las cuales tienen particular relevancia las siguientes:

- 4.1. *“...asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”.*
- 4.2. *“...que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” y,*
- 4.7. *“... asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas, mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”*

101. Se deduce entonces que, el objetivo de la educación no es sólo la universalidad, sino también, la calidad de ésta. Por tal motivo, la Agenda 2030 contempla otros aspectos clave, denominados medios de implementación que, aunque secundarios, resultan imprescindibles para lograr la consecución de las siete metas propuestas, éstos son:

- Contar con instalaciones educativas y **entornos de aprendizaje seguros, no violentos**, inclusivos, equitativos y eficaces,
- Lograr un aumento en el número de becas disponibles para los países en desarrollo —a fin de lograr el acceso equitativo a la enseñanza posterior a la básica y a la capacitación de jóvenes y adultos para obtener competencias técnicas y profesionales para la vida laboral— y,
- Contar con docentes calificados.

102. La calidad de la educación como objetivo de la Agenda 2030, no debe atenderse de manera aislada, sino que guarda estrecha relación con la obtención de otros Objetivos del Desarrollo Sostenible. Como son los relativos a la salud y el bienestar, la igualdad de género, el trabajo decente y el crecimiento económico; así como la producción y consumo responsables y las acciones tomadas en favor del clima. El Estado Mexicano debe, por tanto, incorporar dichos objetivos en las políticas públicas; fundamentalmente, las educativas deben ser contextualizadas y adoptarse en las prioridades del desarrollo nacional. Para lo cual es preciso que se incluyan indicadores cuantitativos y cualitativos, a fin de dar seguimiento al avance de su implementación; así como a la participación continua y coordinada de los actores de la sociedad, incluyendo la participación permanente de las niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de crear una visión común, que admita la aceptación y el compromiso de todos los actores involucrados en el desarrollo del Sistema Nacional de Educación¹⁰⁴.

103. Por consiguiente, la prestación del servicio educativo no sólo implica el deber de brindar una educación con calidad y garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos, sino que **comprende también el cuidado de éstos. La educación implica pues un deber de custodia por parte del Estado**, mediante el cual se vele por el bienestar tanto físico como psicológico de los niños, evitando que éstos sean sujetos a cualquier tipo de violencia,

¹⁰³ Ley de Educación del Estado de Zacatecas, art. 7°.

¹⁰⁴ Ídem, párr. 396.

incluyendo el descuido o trato negligente. Retomando el principio del interés superior de la niñez como principio rector de todas las decisiones que afecten a una niña, niño o adolescente, es dable decir que éste debe regir las leyes y políticas públicas. Pero, sobre todo, y de manera puntual, **las conductas, decisiones, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas de las autoridades educativas, directivos, docentes y demás personal que labora en las escuelas de educación básica en el país, quienes se encuentran obligadas a tomar en cuenta el bienestar y mejor protección de las niñas y niños, en todas aquellas situaciones que les afecten**¹⁰⁵.

104. Bajo esa perspectiva, este Organismo reitera que: *“la escuela, como entidad en que se desarrolla el proceso educativo, es el espacio donde se encadenan una serie de actividades fundamentales para la existencia de la propia sociedad, es la fortaleza de tejido social en que descansan las expectativas sociales y se construye en gran medida el futuro de las personas”*¹⁰⁶. De modo tal que, el ya referido artículo 3° constitucional en su párrafo segundo, establece que la educación que imparta el Estado *“tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, (...) el respeto a los derechos humanos (...)”*. Además, en su fracción II, inciso c, delinea los criterios que orientarán la educación básica, entre los que destaca el de *“luchar contra (...) los prejuicios”* y contribuir *“(...) a la mejor 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, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión de grupos, de sexos o de individuos”*.

105. Por ello, resulta conveniente recordar que, en el ámbito internacional, el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, puntualiza la obligación que tienen los Estados de asegurar el derecho de los niños a estudiar en un **entorno sano y seguro**. Lo anterior, conlleva la obligación por parte del Estado, de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio, acción u omisión que menoscabe sus derechos fundamentales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13.1 y la propia Convención sobre los Derechos del Niño, en sus numerales 28 y 29, concuerdan en estipular que la educación de la niñez deberá encaminarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana. Así como también del sentido de su dignidad, por lo que deberá inculcarse y fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

106. Aunado a ello, la Ley General de Educación, en su artículo 72, fracción II, dispone que las niñas, los niños y adolescentes, deben ser respetados en su integridad, identidad y dignidad, además de la protección contra cualquier tipo de agresión física o moral. Mientras que, el numeral 73, estatuye que en la impartición de educación para menores de dieciocho años **se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad** física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad y derechos. Además, **estipula que los docentes y el personal que labora en los planteles de educación deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección, el cuidado de los educandos** y la corresponsabilidad que tienen **al estar encargados de su custodia**, así como **protegerlos contra toda forma de maltrato, violencia, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación sexual o laboral**.

107. Por su parte, la antes invocada Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes estipula en los artículos 59 y 116, fracción XV, que las autoridades y quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guardia y custodia de niñas, niños y adolescentes, deben llevar a cabo las acciones necesarias para propiciar las condiciones idóneas para crear un **ambiente libre de violencia en las instituciones educativas**. Establece además que, *“las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad”*.¹⁰⁷

105 Ídem, párr. 74.

106 Ídem, párr. 80.

107 Ídem, art. 46.

108. En suma, la escuela es entendida como el espacio en el que se lleva a cabo la función educativa, por lo que es un elemento de gran importancia para garantizar el derecho a la educación. Frecuentemente, la escuela se asocia con un espacio liberador, garante del progreso personal, y una herramienta capaz de proveer la movilidad social; pero también es considerado un instrumento estratégico en la reproducción y funcionalidad del orden social establecido. De la misma manera, resulta esencial en la edificación y establecimiento de los proyectos de nación, en la inteligencia de que se instituye como un espacio socializador especializado, con la capacidad de homogeneizar poblaciones. Evitando con ello el surgimiento de núcleos de alteridad que impidan la consolidación de un ordenamiento social.¹⁰⁸ Con base en ello, la Secretaría de Educación Pública define a la escuela de la siguiente manera:

*“Es el conjunto organizado de recursos humanos y físicos que funciona bajo la autoridad de un director o responsable, destinados a impartir educación a estudiantes de un mismo nivel educativo y con un turno determinado.”*¹⁰⁹

109. Bajo ese entendido, la enseñanza constituye un proceso que ocurre en dos niveles. El primero, como un conjunto de funciones sociales y de gobierno, sobre el que se erige el conjunto de organizaciones e instituciones que sirven para efectuar la función educativa, que se denomina: superestructura. Y el segundo, que opera como soporte material, entendido como la disposición física de espacios y recursos, cuya finalidad es producir cambios en beneficio de la sociedad, y es la llamada: infraestructura.¹¹⁰ En la base de la superestructura educativa, se encuentra la educación como un derecho humano. De este modo, el sistema educativo se constituye de los componentes necesarios para materializar el derecho a la educación.

110. La escuela es el espacio físico y social en el que se ejerce dicho derecho y en el que ocurre el engarce con la **infraestructura y el equipamiento. Estos últimos incluyen las instalaciones, servicios y recursos necesarios para que la escuela cumpla su función, así como sus dimensiones: servicios básicos en el plantel, espacios escolares, condiciones básicas de seguridad e higiene, y mobiliario y equipo.**¹¹¹ Por lo tanto, es posible afirmar que, cuando hablamos de los recursos físicos de la escuela, nos estamos refiriendo a la infraestructura y el equipamiento de los espacios educativos curriculares y no curriculares, y a las instalaciones de los servicios básicos necesarios para prestar el servicio de educación.

111. Luego entonces, la infraestructura y el equipamiento de las escuelas de educación básica contribuyen a la conformación de los ambientes escolares en los cuales aprenden los alumnos y, por tanto, funcionan como la plataforma para prestar los servicios educativos que propician el aprendizaje y ayudan a mejorar su bienestar. Aun cuando es posible que los servicios educativos se presten en instalaciones con infraestructura y equipamiento en condiciones de insuficiencia o deterioro, lo ideal es que el entorno escolar tenga las características que permitan garantizar el bienestar de docentes y alumnos y favorecer el proceso de enseñanza-aprendizaje.¹¹²

112. La escuela debe entenderse pues, no sólo como institución formativa que tiene que cumplir con un plan y programas de estudios establecidos, sino como el lugar y espacio en el que los educandos conviven, crecen y se desarrollan social y escolarmente.¹¹³ Es el medio que potencia el libre ejercicio armónico de los individuos para su propio desarrollo, y debe ser garante del derecho a la educación de calidad. Entonces, recordemos que la Observación General No. 13 del Comité de los Derechos del Niño, en su párrafo 33, determina que todo ser humano menor de 18 años se encuentra o debe encontrarse bajo la custodia de alguien. En ese sentido, **la definición de cuidadores abarca al personal de los centros educativos públicos o privados, entendiéndose dicho cuidado como una custodia temporal.** Como ya se estableció previamente, la educación que preste el Estado ya sea por sí mismo, o por particulares, debe ser de calidad y brindarse en espacios seguros y libres de toda

108 ARANO L., Adrián Eduardo, *La otra escena de la escuela*, Limusa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, pág. 31- 39.

109 Secretaría de Educación Pública, Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016, DGPPEE, México, 2016, p. 7. [Consultado el 3 de marzo de 2017].

Disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo.pdf

110 Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación número 1782 “evaluación de la política pública de infraestructura y equipamiento en educación básica”, pág. 5.

111 Ídem.

112 Ídem.

113 ACOSTA C., Moisés, *La infraestructura física escolar y sus efectos en las experiencias de aprendizaje. El caso de una escuela primaria del Distrito Federal*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2014, p. 9.

manifestación de la violencia, incluido el descuido o trato negligente. Por lo tanto, el personal de dichos centros educativos debe velar bajo un estándar de deber especialmente reforzado, no solo el cumplimiento del derecho a la educación, sino también, el cúmulo de derechos que, como ya se indicó con anterioridad, merece atención prioritaria cuando se habla de niñas, niños y adolescentes.

113. En lo atinente, es importante recordar que, en el año **2001**, la Secretaría de Educación Pública inició una reforma institucional para mejorar el logro educativo, con la finalidad de buscar equidad en la calidad de la educación, que en ese entonces se ofrecía en las escuelas de enseñanza básica. Para tales fines, la Secretaría implementó el **“Programa Escuelas de Calidad”** para atender los rezagos en la construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios escolares públicos.¹¹⁴ Posteriormente, en **2005**, se llevó a cabo una reestructuración institucional, cuyo resultado fue la desconcentración de funciones originalmente asignadas a dicha Secretaría, relativas a la prestación de los servicios de educación inicial, creándose así la Autoridad Educativa Federal como Órgano Desconcentrado¹¹⁵. A dicha Autoridad, se le otorgaron atribuciones que, conforme a la Ley General de Educación, correspondían originalmente a la Secretaría. Entre éstas: **emitir lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivo mejorar la infraestructura educativa**¹¹⁶.

114. Luego, el Plan Nacional de Desarrollo **2007-2012**, reconoció que la infraestructura educativa continuaba presentando atrasos y desigualdades, por lo que estableció como estrategia **“modernizar y ampliar la infraestructura educativa”**, mediante la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de escuelas. De esta manera, el **1° de febrero de 2008**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, originándose con ello el Instituto Nacional, y extinguiendo en su operación y funcionamiento al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que contaba con funciones normativas de los requisitos mínimos que debían reunir los espacios escolares. Además, proporcionaba apoyo financiero y técnico para asegurar la calidad de las obras y contribuía al **mejoramiento del diseño de los espacios escolares**.¹¹⁷

115. Seguidamente, el **26 de febrero de 2013**, se promulgó una Reforma Educativa, por medio de la cual, se estableció como uno de los objetivos, **atender las deficiencias de la infraestructura educativa**. Se reiteró el compromiso de que la educación sería de calidad, enfocada al mejoramiento constante y al máximo logro académico de los educandos. Asimismo, el 11 de septiembre de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Educación”. En éste, se adicionó el artículo 28 de la Ley General de Educación, estableciendo que **se debía mejorar la infraestructura**, mediante la implementación de programas tendentes a disminuir el rezago en las condiciones físicas y el equipamiento de las escuelas de educación básica para mejorar la prestación del servicio educativo.

116. Finalmente, el **30 de septiembre de 2019**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Educación, que abrogó la referida Ley General de Infraestructura Física Educativa. Dicha Ley, creó la figura de la **“nueva escuela mexicana”**, cuya búsqueda de la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, obliga a colocar en el centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes¹¹⁸. Entre sus objetivos, se encuentra el desarrollo humano integral de los estudiantes. Mientras que, entre los fines que persigue, se encuentra contribuir al **desarrollo integral y permanente de los educandos**, para que ejerzan de manera plena sus capacidades, a través de la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.¹¹⁹

114 “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, publicado el 3 de abril de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

115 Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005.

116 Ley General de Educación vigente, art.12, fracción V.

117 “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000”, publicado en el DOF el 19 de febrero de 1996.

118 Ley General de Educación, art. 11.

119 Ídem, art. 15, fracción I.

117. La citada Ley, prevé que el Sistema Educativo Nacional, se conforma por el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Desde la educación básica hasta la superior, así como por las relaciones institucionales de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias. Además, establece que, mediante dicho sistema, se concentrarán y coordinarán los esfuerzos del Estado, de los sectores social y privado, para el cumplimiento de los principios, fines y criterios de la educación establecidos en la normativa nacional¹²⁰. Adicionalmente, la Ley General de Educación de 2019, estatuye que, para el logro de los objetivos del Sistema Educativo Nacional, deberá implementarse una programación estratégica cuya finalidad será que, la formación docente y directiva, **la infraestructura**, así como los métodos y materiales educativos, se armonicen con las necesidades de la prestación del servicio público de educación y contribuya a su mejora continua.

118. La Ley invocada, deja en claro que las niñas, niños y adolescentes son los sujetos más valiosos del proceso educativo; además, les reconoce su derecho al desarrollo de todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Por ello, les reconoce, entre otras, las siguientes prerrogativas: Recibir una **educación de excelencia**; ser respetados en su integridad, identidad y dignidad, además de la **protección contra cualquier tipo de agresión física o moral**.¹²¹:

119. En el tópico concreto de la infraestructura de las escuelas, la Ley General de Educación de 2019 indica que: *“los **planteles educativos** constituyen un **espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje**, donde se presta el servicio público de educación por parte del Estado o por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios...”*¹²². Asimismo, dispone que, los muebles e inmuebles destinados a la educación, forman parte del Sistema Educativo Nacional y deberán cumplir con los requisitos de **calidad, seguridad, funcionalidad**, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, para proporcionar educación de excelencia, con equidad e inclusión.¹²³

120. Además de lo anterior, la Ley establece en su artículo 99 que, la Secretaría de Educación Pública, será la encargada de operar el Sistema Nacional de Información de la Infraestructura Física Educativa, a fin de realizar diagnósticos sobre ésta, además de definir acciones de prevención en materia de **seguridad, protección civil** y de mantenimiento. Dicho Sistema, **contendrá la información del estado físico** de los muebles e **inmuebles**, servicios o **instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación**, mismo que se actualizará de manera permanente en colaboración y coordinación con las autoridades de la materia. De acuerdo con el artículo 103, de la ley invocada, la operación de dicho sistema emitirá los lineamientos que deben cumplirse en la construcción, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público educativo.

121. Por su parte, el numeral 100 de dicho ordenamiento jurídico establece que, para la construcción, equipamiento, **mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento**, reconstrucción o habilitación **de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación**, las autoridades educativas federal, de los Estados y de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, así como los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes, **deben considerar las condiciones de su entorno y la participación de la comunidad escolar** para que cumplan con los fines y criterios establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los señalados en la propia Ley, a fin de **garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, diseño, seguridad, estructura**, condiciones específicas o equipamiento **que sean obligatorios para cada tipo de obra**. Finalmente, el artículo 103 de dicha norma indica que, la Secretaría se encargará de

120 Ídem, arts. 31 y 32.

121 Ídem, art. 72.

122 Ídem, art. 98.

123 Ídem, art. 99.

emitir los lineamientos para establecer las obligaciones que deben cumplirse para los procesos de construcción, equipamiento, **mantenimiento**, rehabilitación, **reforzamiento**, **certificación**, **reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación**.

122. La importancia de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas de educación básica radica en el efecto que estos aspectos pueden llegar a tener en la mejora del aprendizaje de los educandos (eficacia), si se encuentran en las condiciones adecuadas¹²⁴. Una educación de calidad contribuye, en el marco de la política educativa, y junto con las políticas social, económica y tributaria, a reducir las desigualdades y apuntar hacia un desarrollo inclusivo que permita a los ciudadanos participar positivamente en la sociedad y desarrollar sus proyectos de vida¹²⁵. La infraestructura física educativa y el equipamiento en condiciones óptimas, en conjunto con el resto de los componentes del Sistema Educativo Nacional, favorecen que la escuela sea, efectivamente, un espacio de convivencia, crecimiento y desarrollo social y escolar, en el que se asegure el derecho a la educación de calidad, la cual se garantiza mediante maestros capacitados, programas de estudio actualizados, organización escolar eficiente y con infraestructura y equipamiento adecuados¹²⁶.

123. Luego entonces, la infraestructura y el equipamiento, vistos como política pública, se componen de cuatro funciones estratégicas:

- La rectoría, con los procesos de regulación, planeación, coordinación, supervisión y evaluación;
- El financiamiento, mediante la asignación y ejercicio de los recursos y la obtención de recursos alternos;
- El desarrollo de la infraestructura y el equipamiento, incluidas la ampliación, mejora, abordando la atención por daños, y modernización de estos, y
- La certificación, conformada por la capacitación para evaluar, y la evaluación y certificación de la calidad de las escuelas.¹²⁷

124. De acuerdo a lo que informó **A3**, Directora de la Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, la construcción de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, aconteció luego de que el 27 de junio de 2016, se autorizara la donación por parte del Ayuntamiento de Fresnillo, Zacatecas, del predio destinado para dicho fin. Lo cual, justificó con copia del Decreto número 639, expedido por la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas. Mediante dicho Decreto, el Órgano Colegiado determinó autorizar al referido Ayuntamiento, la enajenación en calidad de donación, del terreno donde ahora se ubica dicha institución educativa. Por consiguiente, de acuerdo con los hechos del caso, este Organismo no analiza lo concerniente a la rectoría ni al financiamiento, como funciones estratégicas de su infraestructura. Motivo por el cual, se procede a estudiar solamente el desarrollo de la infraestructura, específicamente la **mejora y atención por daños**, que se compone de tareas para incrementar la capacidad de respuesta frente a daños de topo natural, tecnológico y humano. Así como la certificación, por lo que hace a la **evaluación y certificación de la calidad** de la institución educativa en comento.

125. La mejora de la infraestructura y el equipamiento abarca el mantenimiento, que se refiere a los trabajos necesarios que se realizan para conservar la funcionalidad de los espacios educativos curriculares y no curriculares, instalaciones de servicios básicos, mobiliario y equipo; así como la rehabilitación. Incluye las intervenciones para restablecer las condiciones y características originales de resistencia o funcionamiento de un plantel educativo. Asimismo, incluye las tareas llevadas a cabo con el objetivo de atender a las inmuebles escolares que sufren daños a causa de la ocurrencia de algún desastre natural, tecnológico o humano¹²⁸. Mientras que, la evaluación y certificación de la calidad se relaciona con el proceso para determinar el grado de cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas de la infraestructura y equipamiento.

124 De acuerdo con la UNESCO, la eficacia se refiere a los atributos de la acción pública que indican en qué medida se alcanzan los objetivos y se usan adecuadamente los recursos destinados a esta tarea. Véase: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), UNESCO/OREALC, Chile, 2007, pág. 5

125 Ídem, pág. 52

126 Ídem, pág. 20.

127 Ídem, pág. 14.

128 Ídem, pág. 143.

126. En cuanto a la mejora por daños a causa de un desastre, debe decirse en primer término que, un desastre, es el resultado de la ocurrencia de uno o más fenómenos perturbadores severos, concatenados o no, de origen natural o por la actividad humana, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños, cuya magnitud excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.¹²⁹ Si la causa es la actividad del hombre, se puede tratar de un desastre tecnológico o humano; el primero, ocurre por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Implica fenómenos destructivos como: fugas tóxicas, derrames, incendios de todo tipo, radiaciones y explosiones de sustancias químicas peligrosas, que pueden presentarse durante las actividades industriales de almacenamiento, procesamiento y transporte, y provocar un daño serio a las personas, al ambiente y a las instalaciones. El segundo, es consecuencia de errores humanos o quehaceres premeditados, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población. Tales como: demostraciones de inconformidad social, concentraciones masivas, terrorismo, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica.¹³⁰

127. De este modo, para determinar la vulnerabilidad y capacidad de respuesta de la política ante esos inconvenientes, la evaluación analiza, principalmente, la prevención, la frecuencia y las medidas tomadas a partir de su disrupción. Por lo que, en ese sentido, importa destacar que, en lo que concierne a la seguridad de las instituciones educativas, de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la Ley General de Protección Civil, los inmuebles e instalaciones fijas y móviles de las dependencias, entidades, instituciones, organismos, industrias o empresas pertenecientes a los sectores público, privado y social, deberán contar con un **Programa Interno de Protección Civil** para mitigar los riesgos previamente identificados y estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre. Para la implementación de dicho Programa, cada instancia deberá crear una estructura organizacional específica, denominada Unidad Interna de Protección Civil que elabore, actualice, opere y vigile este instrumento en forma centralizada y en cada uno de sus inmuebles. Dicho Programa, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la citada Ley, será de aplicación general y obligado cumplimiento a todas las actividades, centros, establecimientos, espacios e instalaciones fijas y móviles de las dependencias, entidades, instituciones, organismos, industrias o empresas pertenecientes a los sectores público, privado y social del país, que puedan resultar afectadas por siniestros, emergencias o desastres.

128. En el ámbito local, la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, estatuye en su artículo 5, fracción XXVIII que, el Programa Interno de Protección Civil consiste en: *“...un instrumento de planeación y operación, circunscrito al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo del sector público, privado o social; que se compone por el plan operativo de la Unidad Interna de Protección Civil, el plan para la continuidad de operaciones y el plan de contingencias, y tiene como propósito mitigar los riesgos previamente identificados y definir acciones preventivas y de respuesta para estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre” (Sic).* Aunado a ello, en el numeral 54 de dicho ordenamiento jurídico, se establece que dicho Programa, deberá elaborarse acorde a las particularidades, características y actividades del inmueble, acompañarse de carta de corresponsabilidad firmada por consultor con registro vigente ante la Coordinación Estatal.¹³¹

129 Ídem, pág. 179.

130 Ídem, pág. 180.

131 De acuerdo con el artículo 54 de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, cada Programa Interno de Protección Civil, deberá contar, cuando menos, con la información siguiente:

I. Plan Operativo, integrado por:

a) **Subprograma de Prevención;**

1. Organización;
2. Calendario de Actividades;
3. Directorios e Inventarios;
4. Identificación y Evaluación de Riesgos;
5. Señalización conforme a NOM-003-SEGOB-2011 y demás aplicables en materia de instalación de señalización;
6. Mantenimiento preventivo y correctivo;
7. Medidas y equipos de seguridad;
8. Instalación de equipo y dispositivos de seguridad requeridos de acuerdo al tipo de riesgos existentes;
9. Equipo de identificación y accesorios para brigadistas;
10. Capacitación;
11. Difusión y concientización;

Mientras que, en el precepto 22 dicha Ley otorga a la Coordinación Estatal de Protección Civil, las atribuciones de: solicitar, asesorar, revisar, autorizar y registrar los programas internos de Protección Civil, **programas internos de seguridad y emergencia escolar**, según corresponda, de inmuebles de infraestructura de educación y cultura, salud y asistencia social, urbana o habitacional, comercio y abasto, recreación y deporte y servicios urbanos, en los diversos municipios del Estado.

129. La precitada Ley, indica en su artículo 39 que, los Programas de Protección Civil, “...son el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas orientadas al cumplimiento de los objetivos del Sistema Estatal, con el propósito de proteger a la población, sus bienes, servicios estratégicos y su entorno, así como asegurar su funcionamiento mediante las acciones específicas, coordinadas y delimitadas, que realicen los sectores público, social y privado en la materia”. Encontrándose entre éstos, los Programas Internos; los cuales, de acuerdo con el numeral 44, son aplicables al ámbito de dependencias, entidades, instituciones u organismos de los sectores público, privado o social, y se formulan para cada inmueble. Incluyendo, desde luego, las instituciones educativas. En vista de ello, según lo dispuesto por el precepto 50 de dicha Ley, toda dependencia del sector público estatal y municipal, incluyendo **centros educativos** y centros de atención infantil, entre otros sujetos obligados y, en general, los inmuebles que por su uso o destino reciban afluencia o concentración masiva de personas deberán contar con una Unidad Interna de Protección Civil que formulará y operará el Programa Interno de Protección Civil respectivo.

130. En esa tónica, la inobservancia de la obligación reforzada por parte del Estado en la salvaguarda de los derechos humanos de la infancia, especialmente de su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral, conlleva una grave violación de los derechos humanos, donde quiera que ésta ocurra. Ello, incluye como en el caso concreto, el espacio educativo, lo cual origina también una violación al derecho a la educación, derecho que como ya se ha apuntado, abona al desarrollo de la niñez hasta el máximo de sus potencialidades. Y, significa finalmente, tal y como lo han dicho la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, toda violación de los derechos de niñas y niños implica necesariamente una responsabilidad agravada por parte del Estado.

12. Ejercicios y simulacros;

b) El Subprograma de auxilio;

Procedimientos de emergencia (Planes de Emergencia por tipo de riesgo): Elaboración de procedimientos simultáneos de respuesta para antes, durante y después de una emergencia (que determine el análisis previo a su posible ocurrencia), por: sismo, incendio, inundación, fugas de gas, toma de instalaciones, llamadas amenazantes.

c) El Subprograma de recuperación;

1. Evaluación de daños: Descripción del proceso para determinar condiciones del personal y del inmueble como consecuencia de la emergencia (inspección para verificar y evaluar la condición de las áreas afectadas, confirmar si es posible el reingreso o debe tomarse otra decisión).

2. Vuelta a la normalidad: Descripción del proceso inmediato que se seguirá para recuperación y vuelta a la normalidad, como el retiro de escombros, atención médica del personal afectado, rehabilitación de servicios, reconstrucción inicial de áreas o inmueble.

II. El Plan de Contingencias;

a) Establecimiento de protocolos para prevenir y atender riesgos particulares de la actividad laboral que pueden derivar en una emergencia general o afectar a todos los ocupantes.

b) Evaluación de riesgos por cada puesto de trabajo: Identificación de condiciones de riesgo particular y exposición del personal en el desempeño de una actividad concreta, como la elaboración o servicio de alimentos, operación de maquinaria o equipo, aseo, fumigación, limpieza de cisternas o cañerías, reparación de instalaciones eléctricas, atención al público.

c) Medidas y acciones de autoprotección: Uso de equipo de protección personal, ropa de algodón, mangas de plástico, casco, guantes de camaza, botas de goma, corte de suministro eléctrico, aplicación de medidas de higiene, uso y distribución de gel antibacterial.

d) Difusión y socialización: Extensión de las medidas y requerimientos obligatorios a empleados o contratistas, con apoyo de avisos, carteles o reuniones previas.

III. El Plan de Continuidad de Operaciones;

a) Es la descripción de una estrategia y procedimientos para mantener o recuperar en todo tiempo, las funciones u operación de la organización.

b) Operación y funciones críticas: Identificar áreas o funciones por las cuales existe la organización, que pueden afectarse o suspender con alto costo para la organización: servicios públicos, atención a clientes, elaboración de alimentos, pago de servicios.

c) Identificar Recursos humanos (empleados con capacidad técnica o profesional), materiales (equipos de soporte informático, planta de luz, reserva de combustible) y financieros (cuenta bancaria específica), útiles para realizar o soportar en lo inmediato las funciones críticas, y superar afectaciones o suspensión de actividades.

d) Dependencias e interdependencias: Definir factores, productos o servicios indispensables para la organización, que pueden generar pérdidas de no contar con ellos o por no poder recibirlos.

e) Metas de recuperación y tiempos: Alcances (parcial o total), minutos, horas, días.

f) Métodos y lugares alternativos de operación: Definir alternativas y soluciones ante diferentes situaciones, incluso sitios o lugares alternativos (propios o arrendados) para continuar brindando el servicio o para la recepción y concentración de bienes, productos e información indispensable, en tanto se recuperan las condiciones o funciones anteriores.

g) Activación del Plan: Proceso para recuperar la continuidad, con acciones como resguardo inmediato de valores e información estratégica (licencias, escrituras, lista de clientes, cobros y pagos pendientes, nómina), comunicación y recursos (teléfono celular, fijo, radio), que faciliten la intervención del titular o suplentes para la toma de decisiones y resolución a distancia (sucesión y cadena de mando), el empleo de recursos propios o la contratación de servicios alternos para cubrir la demanda comprometida, restauración definitiva de condiciones anteriores y evaluación final de la respuesta, y

IV. Los demás que establezcan las normas y reglamentos aplicables.

D. De la responsabilidad de las autoridades intervinientes.

131. En este apartado, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, analiza de manera pormenorizada y por separado, la intervención de las autoridades dependientes de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, que se vieron involucradas en los hechos y que, por acción o por omisión, incurrieron en la vulneración del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral, en conexidad con el derecho a la educación, en agravio de **VD**. Dicho análisis, se realiza de acuerdo a las facultades de cada servidora pública y servidor público, una vez hecha la concatenación lógica de los medios de prueba recopilados durante el proceso de investigación. Incluyendo los informes que, en vía de colaboración, rindieron autoridades educativas que, en el marco de sus respectivas competencias, colaboraron con esta Comisión. Lo cual, se efectúa bajo los principios de la libre valoración, la lógica, la experiencia, la buena fe, la legalidad y el principio *pro persona*.

132. Partiendo desde luego, del hecho innegable de que, al momento de iniciarse la investigación correspondiente, la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas, no contaba con barda perimetral, ni con ningún otro elemento que actuara a manera de cerco. Circunstancia que se corroboró de manera irrefutable con el contenido de todas y cada una de las constancias que integran el sumario. Desprendiéndose incluso, de los informes rendidos por **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas y de **A4**, Coordinador del Departamento de Planeación de dicha Dirección Regional, que fue hasta el día 20 de diciembre de 2019, cuando se colocó una malla perimetral.

- De la actuación de **AR2** y de **AR1**, respectivamente Director y ex Docente de 2° "B", de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas, en fecha 5 de diciembre de 2019. Así como de **A9**, Docente de Educación Física, de **A10**, en ese entonces Docente de 5° grado, y de **A11**, Subdirector de la Institución.

133. Recordemos que, de acuerdo con la Observación General No. 13 del Comité de los Derechos del Niño, **la definición de cuidadores abarca al personal de los centros educativos públicos o privados, entendiéndose dicho cuidado como una custodia temporal**. En ese sentido, cualquier persona que ejerza dicha labor, debe de actuar bajo un estándar de deber reforzado en la defensa, garantía y protección de los derechos humanos de la infancia. Por ende, todas las autoridades en el ámbito educativo tienen obligación de implementar toda clase de medidas, sean éstas de carácter positivo o negativo, a fin de salvaguardar la integridad física, psicológica y moral y la vida de sus alumnos y alumnas. Como ya se dijo, es incontrovertible que, hasta antes del 20 de diciembre de 2019, la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas, no contaba con barda perimetral, ni con ningún otro elemento que actuara a manera de cerco y que brindara algún tipo de seguridad a dicho espacio educativo. Ni por lo que hace al bien inmueble y a los bienes muebles pertenecientes a dicha institución; pero, lo más grave, ni por lo que concierne a la comunidad escolar, llámese personal docente y administrativo, padres de familia y alumnado.

134. Las primeras investigaciones realizadas por el personal de este Organismo arrojaron que, el día 5 de diciembre de 2019, después de la entrada del receso, **AR1**, quien en ese entonces era Docente de 2° "B", en la referida institución educativa, solicitó autorización a **AR2**, para desarrollar una actividad fuera de su salón de clases, misma que le fue concedida. Así lo sostuvieron ambos servidores públicos, en entrevista recabada por Visitadoras de esta Comisión en esa misma fecha. Dicha actividad, consistía en la práctica de juegos tradicionales, tales como yoyo, trompo y canicas; y se desarrolló en el patio de la escuela, comenzando alrededor de las 11:45 horas. La docente narró cómo, en cuestión de minutos, **VD** y **M1** le dijeron que irían a jugar "*parkour*"¹³². Indicó que, aunque les contestó que no, los 2 niños se alejaron de donde estaba con sus demás alumnos, razón por la cual, salió corriendo detrás de ellos; empero, cuando iba hacia los menores, **M1** ya venía hacia ella gritándole que **VD** tenía sangre en la nariz. Explicó que corrió más de prisa y al llegar a donde estaba **VD**, se percató de

132 Se trata de una disciplina física de origen francés en la que los practicantes tratan de superar todos los obstáculos urbanos que encuentran a su paso de la manera más fluida, rápida y técnica posible. Para algunos es un deporte extremo, mientras que otros lo consideran una actividad comparable a las artes marciales, o ambas cosas a la vez. Sus practicantes se denominan *traceurs* -trazadores, en francés-, ya que deben trazar una línea recta haciendo gala de sus habilidades. Obtenido de: <https://www.muyinteresante.es/salud/articulo/ique-es-el-parkour>

que había caído una barda y de que el niño se encontraba tirado en el piso, con sangre en la nariz y en la boca, además de que tenía un golpe en la cabeza. Aunque sostuvo que el niño presentaba movimientos de su abdomen, por lo que creyó que aún contaba con signos vitales, no especificó que en algún momento haya realizado alguna maniobra de primeros auxilios. Lo que evidencia la nula preparación de la docente, para intervenir en cuestiones de esta naturaleza.

135. Por su parte, **AR2** señaló que, una vez que se percató de lo ocurrido, salió de su oficina, que se acercó hasta donde estaba **VD** y, de manera inmediata, avisó a sus superiores; además de realizar llamada telefónica al Sistema de Emergencias 911. Lo cual, este Organismo pudo corroborar con el contenido del incidente ..., remitido en vía de colaboración por **A12**, Coordinador del Subcentro C4, en Fresnillo, Zacatecas. Documento que contiene la descripción del incidente y en el que se aprecia que el reporte fue realizado por el servidor público señalado, y que fue recibido por el operador a las **11:55 horas**. Con lo cual se comprueba que, en efecto, actuó de manera inmediata en lo que a solicitar apoyo se refiere. Así como también se confirmó, como afirmó **AR2** que, al arribar la primera autoridad, siendo en el caso elementos de la Dirección de Seguridad Pública, de Fresnillo, Zacatecas, éstos corroboraron que **VD** había perdido la vida. Esto, tras la revisión que practicara **P1**, paramédico adscrita a dicha corporación policíaca. Aunque no fue posible entrevistar a dicha elemento, debido a que durante la investigación se encontraba de licencia, esta última circunstancia, fue confirmada también por los **CC. P2** y **P3**, elementos de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas, quienes ratificaron su intervención como primer respondiente y, en el caso específico del primer nombrado, pormenorizó que su compañera **P1** fue quien, en un primer momento, constató que, a su arribo, **VD** ya había fallecido.

136. Asimismo, **AR2** refirió que, dado lo anterior, se dio aviso al Ministerio Público, haciéndose presentes elementos de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, así como personal del Servicio Médico Forense. Dicho con el que también coincidieron los **CC. P2** y **P3**, elementos de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas. Tras realizar un recorrido por las instalaciones de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas, personal de este Organismo constató que la institución no contaba con barda perimetral. Al cuestionar al Director sobre dicha carencia, señaló que la escuela adolecía de muchas cosas, debido a que hacía poco que se había echado a andar; explicó que, con apoyo de los padres de familia, ya se había comprado un poco de material para la construcción de la barda, lo cual se haría por partes. Respecto a la barda derrumbada, el personal de esta Comisión pudo observar que pertenecía a un domicilio particular, visiblemente deshabitado, pues incluso se apreció la presencia de maleza. En cuanto a la barda caída, no se apreció algún castillo, varilla o estructura metálica que le hubiere brindado soporte necesario¹³³. Situación que se documentó debidamente a través de las evidencias fotográficas que obran en autos del expediente. En dicha diligencia, se pudo además corroborar que, pese a dicha circunstancia, no existía ningún tipo de señalética que alertara sobre la carencia de la barda y el riesgo que ello suponía.

137. Por otra parte, la información que brindaron en entrevista realizada en fecha 05 de diciembre de 2019, tanto **AR2** como **AR1**, fue básicamente la misma que proporcionaron en sus respectivos informes de autoridad, así como en los anexos con los cuales justificaron sus afirmaciones. En el caso del primero, aportó copia del acta de hechos elaborada con motivo de del incidente que originó la queja materia de resolución. A través de la cual especificó que, siendo las 11:20 horas, del día 5 de diciembre de 2019, **AR1**, ex Docente de 2° "B", de la Escuela Primaria "Lázaro Cárdenas del Río" de Fresnillo, Zacatecas, le solicitó permiso para sacar a sus alumnos al patio de la institución, debido a que practicarían algunos juegos tradicionales. Detalló que dicha actividad, se encuentra sugerida en el libro de segundo grado y estaba prevista en la planeación de la docente. Dicha afirmación, se sustentó con el contenido del informe rendido por la propia **AR1**, quien también explicó en esos términos cómo obtuvo el permiso para sacar del aula a sus alumnos. Además, es posible comprobar dicha información, con las constancias que remitió la referida servidora pública, como son copia de las páginas 64 y 65 del libro "Conocimiento del Medio", de segundo grado y del documento en donde describió la estrategia didáctica de la actividad, en la cual se advierte su firma y la de **AR2**, dando el visto bueno a la misma.

133 Anexo fotográfico 3, 5, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18.

138. En la referida acta de hechos, **AR2** pormenorizó que, estando en pleno desarrollo de la actividad, **M1** señaló que haría “*parkour*”, e invitó a **VD**, indicándoles **AR1** que no, porque podían lastimarse. Sin embargo, éstos corrieron hacia el portón de la escuela, pero no se detuvieron ahí, sino que corrieron hacia una barda colindante con la escuela. Dicha afirmación, también la hizo **AR1** en su informe de autoridad remitido a este Organismo, donde, además, detalló que previo a organizar a sus alumnos en equipos, inició la actividad en la cancha de la escuela, permaneciendo cerca del equipo donde estaba **VD**. Esto, debido a que los miembros de dicho equipo tenían dificultad para seguir reglas. En coincidencia con **AR2** señaló que, **M1** se acercó a **VD** y le propuso jugar “*parkour*”, pidiéndoles ella que no se alejaran y que esperaran a que les prestaran un juguete, ya que no llevaban. Al igual que su Director, la docente explicó que los 2 menores corrieron a trepar el portón de la escuela, por lo que caminó hacia ellos y les pidió regresar, por temor a que se lastimaran. Empero, explicó que, al no poder subir el portón, corrieron hacia la barda mientras ella los seguía para regresarlos; sin embargo, precisó que después de algunos segundos, **M1** venía de regreso hacia ella y gritando y llorando, le dijo que a **VD** le salía sangre de la nariz y que se había caído la barda. Motivo por el cual, corrió hacia el lugar, observando la barda de un particular en el piso, y dándose cuenta de que **VD** estaba inmóvil y sangrando.

139. Ambos funcionarios coincidieron en el hecho de que **A10**, Docente de 5° “A”, fue quien notificó a la Dirección de la escuela sobre lo ocurrido. Lo cual, éste corroboró en comparecencia rendida ante este Organismo, en la cual narró que, al estar impartiendo su clase, aproximadamente a las 11:55 horas, se percató de la presencia de mucha tierra, de polvo que se levantaba. Detalló que salió de su salón de clases y al acercarse observó que había caído una barda y de que **VD** estaba debajo, aunque no cubierto en su totalidad; motivo por el cual, corrió a dar aviso a **AR2**. El docente, también coincidió en cuanto a la intervención de los elementos de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas y, también especificó que fue un elemento mujer la que corroboró que **VD** ya había perdido la vida. Asimismo, preciso que, posteriormente, arribaron elementos de la Policía de Investigación, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, así como del Instituto Zacatecano de Ciencias Forenses, para proceder al levantamiento del cadáver.

140. Ahora bien, esta Comisión advierte que, **AR1** manifestó en la primera entrevista sostenida con las Visitadoras de este Organismo que, durante la actividad, tenía junto a ella a algunos alumnos muy inquietos, incluyendo a **VD** y a **M1**; información que reiteró en su informe de autoridad. Aunado a ello, de la documentación aportada a su informe de autoridad, es posible además advertir que ese día se encontraba a cargo de 27 de los 29 alumnos que en su totalidad conformaban su grupo. Número que rebasa significativamente la capacidad de un docente para controlar la disciplina de su grupo, máxime si tenía la certeza de que algunos de ellos no seguían reglas. Lo anterior, de acuerdo con el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, siglas del inglés *Teaching and Learning International Survey*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)¹³⁴, de la cual México forma parte, que puede incidir en la calidad educativa. Ya que incluso, los resultados de dicho estudio arrojaron que el ambiente del aula ha demostrado afectar no solo a los resultados y logros de los estudiantes, sino que representa un asunto destacado de la política educativa en numerosos países y regiones. De este modo, la conducta de los alumnos en las aulas y la creación de un entorno de aprendizaje seguro y productivo son factores importantes en muchos centros y pueden adquirir un carácter de desafío para el trabajo del profesor. Razón suficiente para que la actividad programada por la docente, la pudiera haber planeado en otra forma y, con ello, prevenir hechos lamentables como el que motiva la presente Recomendación. Por ejemplo, con el apoyo del propio Director de la institución educativa, o de cualquier otro docente o personal administrativo designado, en aras de controlar la disciplina de los alumnos y alumnas a su cargo.

141. En relación con lo anterior, la OCDE encontró que **uno de cada cuatro profesores de la mayoría de los países pierde al menos un 30% del tiempo de enseñanza a causa de la conducta perturbadora de los estudiantes** o de las tareas administrativas, y en algunos casos este porcentaje se eleva hasta el 50%. Además, se obtuvieron datos de que, de manera

134 Estudio disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/43058438.pdf>

general en todos los países, un 60% de los profesores ejerce su trabajo en centros cuyos directores han reconocido que las alteraciones que se producen en las aulas dificultan el aprendizaje. En todos los países, este problema aparece en una proporción relativamente alta de centros y supone un desafío importante para la enseñanza eficaz. Cabe precisar que, con base en dicho estudio, se encontró también que más de uno de cada tres profesores trabaja en un centro cuyo director considera que dicho centro sufre una carencia de profesores cualificados. Así opinó la mayoría en países como Estonia, Turquía y México. Siendo **uno de los factores más frecuentemente mencionados como obstáculos para la enseñanza**, la falta de equipamiento y, precisamente, **la ausencia de personal de apoyo a la instrucción**.

142. Es decir, si bien resulta imposible, incluso por cuestiones presupuestarias, que cada docente cuente con personal de apoyo, es evidente que, en actividades como la desarrollada el día de los hechos, la cual se realizaba al aire libre, sin el límite que suponen las propias paredes del aula, hace preciso que una persona apoye al docente a cargo. Lo cual, en el caso se tornaba mucho más necesario si se toma en consideración que, tanto **AR2**, como **AR1**, tenían plena conciencia del riesgo que suponía no contar con barda perimetral en la institución; incluso, del riesgo extra que representaba la barda que causó la muerte de **VD**, la cual reconocieron que estaba en malas condiciones. Esa carencia, además del incidente que motiva la presente resolución, indudablemente suponía otros riesgos para la integridad física de cualquier alumno o alumna de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Aun así, el riesgo fue ignorado por ambos funcionarios. Además, a ello debe sumarse el hecho de que la versión proporcionada por éstos no concuerda con la primera versión dada por **AR1** en la entrevista sostenida con personal de este Organismo, ni con la que dio al personal de la Policía de Investigación, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, lo que hace posible inferir que ésta incurrió en descuido y trato negligente.

143. Esto es, en la entrevista concedida a las Visitadoras de este Organismo, la servidora pública no señaló que **VD** y **M1** hubieran corrido primero hacia el portón de entrada de la institución educativa, como mencionó en su informe de autoridad; sino directamente hacia la barda. Además, en la entrevista, sostuvo que ella corrió de inmediato, mientras que, en su informe de autoridad, refirió que los siguió para regresarlos y en cuestión de segundos **M1** ya venía hacia ella. Dicha contradicción, evidencia que, en realidad, **AR1** no trató de detener de manera inmediata a los dos menores, sea que primero hayan corrido hacia el portón, o directamente hacia la barda. Pues, además, no manifestó que existiera alguna barrera visual que le impidiera observar lo que hacían los niños, lo que permite deducir que, efectivamente, incurrió en un descuido al perderlos de vista y dejarlos de atender, mientras sí lo hacía con el resto de sus alumnos. En este punto, este Organismo considera oportuno aclarar, que no se reclama a la docente el hecho de haber permanecido al pendiente de 25 alumnos. Pero se menciona, precisamente para hacer notar cómo cobra sentido, la afirmación de que era apremiante la necesidad de que hubiere contado con apoyo extra, de otra persona adulta, para el desarrollo de la actividad. Por lo cual, también debe dejarse claro que esta Comisión no pretende inmiscuirse en las actividades planeadas y asignadas en los libros de texto del Sistema Educativo Nacional, ni mucho menos en la estrategia docente. Lo que se busca, es que cualquier actividad se desarrolle con pleno respeto a los derechos humanos de los educandos, y siempre bajo el deber reforzado de cuidado en la salvaguarda de dichos derechos, acorde al interés superior de la niñez.

144. Por otro lado, en entrevista sostenida con **PI1**, elemento de la Policía de Investigación, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, realizada el mismo día de los hechos y, por ende, rendida en la misma fecha en que fue entrevistada por este Organismo, **AR1** incurrió en otra serie de contradicciones. En dicha conversación, sostuvo que, una vez que uno de sus alumnos “sacó” la idea de jugar *parkour*, corrieron hacia el portón de entrada de la escuela, alrededor de **3 o 4 niños**, y no solo **VD** y **M1** como aseguró a esta Comisión, tanto en la referida entrevista, como en su informe de autoridad. Además, detalló que cuando estos 3 o 4 alumnos trataron de subir al portón, ella les llamó varias veces, diciéndoles: “*vénganse para acá*”, ya que siempre procura no perderlos de vista; empero, éstos desobedecieron sus indicaciones. Aquí, destacó que **VD** lideraba a los demás y no **M1** como dijo a esta Comisión en la multitudinaria entrevista, y reiteró en su informe de autoridad. Asimismo, señaló que, debido a que no le hicieron caso se apresuró hacia ellos, momento en que todos corrieron hacia una barda que estaba floja y que pertenece a un domicilio. Lugar hacia el cual ella también corrió, pero,

mientras se dirigía hasta ahí, ya venía **M1**, quien le dijo que la barda le había caído encima a **VD** y que le sangraba la nariz.

145. Este Organismo, hace notar la contradicción detectada en las manifestaciones hechas por **AR1** en cuanto al número de alumnos que corrieron y se separaron del resto del grupo, debido a que con ello se deduce el descuido en que incurrió, mientras estaban bajo su tutela temporal. Lo cual, se refuerza además con el hecho de que no aclaró qué sucedió con ese otro alumno, o con los dos alumnos que junto con **VD** y **M1** corrieron hacia la barda. Lo que hace que su versión se torne inverosímil y carezca de credibilidad y sustento, al concatenarla con los demás medios de prueba que obran en el sumario. Pues, de ser cierto que en el incidente estaba involucrado al menos otro alumno, éste habría reaccionado igual que **M1**, asustado e impactado por el evento y, más aún hubiese sido observado en el lugar por **A10**. Por el contrario, nótese que con el testimonio de **A10**, Docente de 5° “A”, se puede dilucidar que en realidad no fueron 3 o 4 niños los que pretendían jugar *parkour*, sino sólo **VD** y **M1**. Pues recordemos que éste precisó que, al llegar al lugar del incidente, solo encontró a la referida profesora y a uno de sus alumnos, por lo cual, se colige que ese alumno era precisamente **M1**. De tal suerte que, las diversas versiones proporcionadas por **AR1** permiten inferir que realmente, el desarrollo propio de la actividad consistente en explicar cómo practicar yoyo, trompo y canicas a sus alumnos, le impidió estar al pendiente y debido cuidado de todos y cada uno de ellos. Tan es así que, en la entrevista brindada al personal de la Policía de Investigación, señaló que cuando los alumnos que pretendían jugar *parkour* corrieron hacia el portón, estando entre ellos **VD**, a éste le llamó alrededor de 4 veces, antes de que corriera hacia la barda.

146. Adicionalmente, la profesora no describió haber visto cómo **VD** intentó subir a la barda, lo cual, resulta cuestionable si pudo describir que los niños corrieron hacia ésta, cuando, al hacer caso omiso de la primera indicación, ella se acercó hacia ellos. Por el contrario, relató que cuando se disponía a llegar hacia dicha barda, **M1** ya venía hacia ella; lo que hace posible concluir, como ya se dijo, que realmente no estaba al pendiente de los alumnos que se separaron del resto de su grupo. Aunado a ello, para este Organismo no pasa desapercibido que, en su primera versión, la profesora sostuviera que, cuando llegó hacia donde estaba **VD**, éste aún contaba con signos vitales, o al menos eso le pareció. Mientras que, en su informe de autoridad, aseguró que al arribar al lugar del accidente el cuerpo yacía inmóvil. Esto último, como ya se dijo antes, pone de manifiesto la falla institucional consistente en que los docentes no cuenten con la debida preparación en materia de primeros auxilios y en conocimientos básicos de protección civil (tópico que se analiza más adelante).

147. Entonces, la decisión tomada por parte de **AR2** de autorizar a **AR1** para llevar a cabo una actividad como la desarrollada por ésta, aún a sabiendas de que la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, no contaba con barda perimetral, fue un factor determinante que confluía en la pérdida de la vida de **VD**. La actividad planificada, si bien forma parte de la planeación docente y está indicada, como ya se dijo, en el libro de texto de Conocimiento del Medio, era una actividad que, de no realizarse, no impactaba en la educación de calidad de los alumnos a cargo de la docente. Pero, si pese a saber que la falta de barda significaba un riesgo latente para sus alumnos, **AR1** consideraba que era indispensable para su formación académica, y **AR2** coincidía, entonces debieron tomarse medidas para minimizar riesgos. Por ejemplo, como ya se citó con anterioridad, procurar que **AR1** contara con apoyo de otra persona, pudiendo haber sido el mismo **AR2**. Quien, como primera figura de autoridad de la institución, podría haber representado un factor que incidiera para que los alumnos no causaran indisciplina; o bien, cualquier personal administrativo. Siendo también otra posibilidad, el haber realizado la actividad sacando a los alumnos al patio por equipos, mientras otra persona se quedaba al cuidado de los demás alumnos al interior del aula.

148. Dicho, en otros términos, **AR2** y **AR1**, actuaron de una forma negligente, con un total descuido y falta de pericia en la salvaguarda de la integridad física de los alumnos y las alumnas a cargo de ésta, durante el ciclo escolar 2019-2020. Las deficiencias en la infraestructura física de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”, de Fresnillo, Zacatecas, materializadas en la ausencia de condiciones mínimas de seguridad, al carecer de barda perimetral; así como el hecho de estar rodeada de viviendas que presentan una deficiente construcción de sus muros, no representó un factor que influyera en el ánimo de los funcionarios, para adoptar medidas en consecuencia, en aras de atender el interés superior de

la niñez. De haber sido así, indudablemente que se habrían minimizado los riesgos existentes y se habría salvaguardado el derecho a la vida de **VD**.

149. Además de las observaciones hechas por el personal de esta Comisión, la deficiente construcción de dichas viviendas se pudo corroborar con el contenido del informe que, en vía de colaboración, rindió **A13**, Titular del Departamento de Protección Civil y Bomberos, de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas. En dicho documento, se estableció que las bardas perimetrales del conjunto habitacional que rodea la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”, **no cuentan con una cimentación sólida y castillos verticales y de cerramiento que brinde estabilidad a las mismas**. Dicha información, se pudo constatar además con el dictamen técnico emitido por el **A14**, Estructurista adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas. Dicho funcionario, determinó que las casas que rodean la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”, no cuentan con los requisitos mínimos de refuerzo en su muro colindante, según las Normas Técnicas Complementarias para Diseño y Construcción de Estructuras de Mampostería, en su sección 7¹³⁵. Adicionalmente, arribó a la conclusión de que el muro derrumbado, no contaba con la cimentación adecuada y los muros no contaban con refuerzo vertical; mientras que la cadena de cerramiento no contaba con acero de refuerzo y es de concreto simple.

150. A lo anterior, pese a que es imposible exigir que **AR2** y **AR1**, contaran con dichos conocimientos técnicos, debe sumarse la afirmación de la segunda, cuando en la ya referida entrevista brindada a **PI1**, elemento de la Policía de Investigación, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, detalló que la barda hacia la que corrieron sus alumnos estaba floja. Lo cual, permite concluir que tenía pleno conocimiento no solo del hecho incontrovertible de que la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” no contaba con barda que delimitara su perímetro; sino que las bardas de las viviendas que la rodean están en malas condiciones. Además, recordemos que, en su informe de autoridad, **AR2** reiteró que la escuela no cuenta con barda perimetral, debido a que se ha ido construyendo por etapas. Contrario a lo evidenciado a lo largo del presente instrumento, el servidor público aseguró que, pese a la carencia de barda perimetral se externaron precauciones, consistentes en **pedir a los alumnos que no jueguen cerca de las bardas, ni mucho menos brincándose o subiéndose a ellas**. Precauciones que, sin embargo, no se encuentran documentadas por el funcionario y que, en caso de haberse tomado, de cualquier forma, se consideran ínfimas, para el riesgo latente identificado.

151. En suma, este Organismo resuelve que, tanto **AR2**, como **AR1**, tenían pleno conocimiento de las condiciones estructurales y de la ausencia de mejora en la infraestructura de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Aun así, tomaron la decisión de que, en fecha 5 de diciembre de 2019, se desarrollara una actividad en el patio de dicha institución, sin que ésta contara con apoyo de otra persona. Lo cual, se considera una decisión negligente, ante el inminente riesgo que suponía el que la referida docente estuviera sola, a cargo de los 27 alumnos que ese día acudieron a clases. Y que, como ya se evidenció en párrafos precedentes, fue un número de alumnos que rebasó su capacidad de cuidado, ante la falta de los límites que imponen los muros de un aula. Es decir, una actividad fuera del salón de clases facilita la dispersión de los alumnos, e impide que el docente a cargo pueda estar al cuidado de todos, máxime si se toma en consideración que, en el presente caso, se trataba de niños de segundo grado, en una edad en la cual, por su propia naturaleza son más inquietos.

152. Por lo tanto, el hecho de que **AR2** autorizara a **AR1** el desarrollo de la multicitada actividad, puso en riesgo a todos los alumnos que, en ese tiempo, cursaban el 2° grado, en el grupo a cargo de esta última. Riesgo que, en el caso de **VD** trajo un desenlace fatal. Dicha decisión, de por sí ya cuestionable, se sumó a la falta de cuidado de **AR1**, quien como ya se demostró líneas arriba, no pudo siquiera establecer con exactitud el número de alumnos que se separaron del resto del grupo para intentar practicar *parkour*. Lo cual, denota su falta de pericia y negligencia durante la actividad desarrollada y, desde luego, resulta incompatible con el deber reforzado que debe observar toda autoridad estatal en la salvaguarda de los derechos de las niñas y los niños, mientras se encuentran bajo su tutela temporal.

135 Las Normas Técnicas Complementarias para Diseño y Construcción de Estructuras de Mampostería, pueden consultarse en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/745.pdf>

153. Aunado a ello, es importante señalar que, de la investigación realizada por este Organismo, tal y como se ha evidenciado hasta este punto, se tiene acreditado que, ni **AR2** ni **AR1** brindaron ningún tipo de ayuda o auxilio a **VD**. Omisión en la que también incurrieron **A9**, Docente de Educación Física, **A10**, en ese entonces Docente de 5° grado, y **A11**, Subdirector de la Institución. El primero de estos últimos narró cómo, luego de observar que **A10** estaba en la parte de atrás de la escuela, decidió acercarse, y es entonces que se percató de que **VD** estaba tirado en el piso, con sangre en la cabeza, por lo que decidió avisar a **AR2**, quien llamó al Sistema de Emergencias. Asimismo, explicó que permaneció en la institución educativa hasta alrededor de las 15:00 horas, por lo que pudo percatarse del arribo de las autoridades; sin embargo, no mencionó haber prestado algún tipo de auxilio a **VD**.

154. Por su parte, **A10** detalló que en cuanto se percató de lo ocurrido salió de su salón y, al acercarse al lugar de los hechos, observó que, a simple vista, **VD** estaba debajo de la barda; motivo por el cual, corrió a avisar **AR2**. Quien realizó llamadas de emergencia, mientras él apoyó en el acordonamiento del lugar, en lo que llegaban las autoridades correspondientes. Sin embargo, a pesar de que precisó que pensó que **VD** tenía signos vitales, no mencionó haberle prestado algún auxilio, limitándose solo a “cuidar” el área a fin de que cuando llegara la ambulancia estuviera despejada. Mientras tanto, **A11** explicó que, al llegar al lugar del incidente, pudo ver que **VD** estaba recostado a un costado de la barda, y en la parte inferior de su cabeza había un charco de sangre, sin poder especificar si la sangre salía de su cabeza o de su oído. Aclaró que **VD** estaba dormido y de repente suspiraba lento; empero, tampoco precisó que hubiese brindado algún tipo de auxilio, pues solo se limitó, junto con otro docente que dijo no recordar, a tapar el sol. Inclusive, reconoció de manera textual:

*“...el de la voz junto con otro Docente del cual no recuerdo quién fue, estuvimos cubriendo al menor del sol, mientras nosotros estábamos a la espera de alguna indicación, pues **el personal de la institución no está capacitado en primeros auxilios y no quisimos mover al menor de donde estaba...**” (Sic).*

155. Lo anterior, innegablemente, es evidencia de la falta de conocimiento, preparación y capacitación constante de los docentes, en materia de primeros auxilios, lo cual se relaciona íntimamente con el deber reforzado en la salvaguarda del derecho a la vida e integridad y con el interés superior de la niñez. Tema de capacitación y adiestramiento, que debe ser prioritario para todo funcionario público dependiente de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas; por lo que debe atenderse de manera imperativa y a la brevedad posible. Se puede definir a los primeros auxilios de la siguiente manera:

“Las técnicas y procedimientos inmediatos y limitados que se brindan a quien lo necesita, debido a un accidente o enfermedad repentina”.¹³⁶

156. Su carácter inmediato radica en su potencialidad de ser la primera asistencia que la víctima recibirá en una situación de emergencia, y limitado porque de todas las técnicas, procedimientos y concepciones que existen en la Medicina de emergencias, solo utiliza una pequeña parte de estas, por esto el socorrista, o en nuestro caso, el docente nunca debe pretender reemplazar al personal médico. Debe activar el sistema de emergencia:

- **Proteger:** (prevenir la agravación del accidente). Es necesario ante todo retirar al accidentado del peligro sin sucumbir en el intento.
- **Alertar:** la persona que avisa debe expresarse con claridad y precisión. Decir desde donde llama e indicar exactamente el lugar del accidente.
- **Socorrer:** hacer una primera evaluación:
 - Comprobar si respira o sangra.
 - Hablarle para ver si está consciente.
 - Tomar el pulso (mejor en la carótida), si cree que el corazón no late¹³⁷.

157. De acuerdo con Laura Nieto López y Nicolás Parra Rojas, para facilitar la actividad de los docentes encargados de tratar estos temas, en diversos momentos del proceso educativo, se deben tener en cuenta dos parámetros fundamentalmente:

- El primero de ellos es que para llevar a cabo un programa de primeros auxilios en el entorno escolar se hace necesaria la **formación del profesorado** por parte de los profesionales

¹³⁶ Primeros auxilios en el marco escolar. Guía para docentes. Puede ser consultado en: <https://www.efdeportes.com/efd144/primeros-auxilios-en-el-marco-escolar.htm>

¹³⁷ Ídem.

sanitarios médicos y enfermeros, mediante la realización de sesiones informativo-formativas a profesores de los distintos niveles, que proporcionarán:

- Un conocimiento general de los aspectos más relevantes de la prevención de riesgos.
 - Pautas para promover la seguridad, prevención de accidentes y primeros auxilios en las actividades didácticas habituales. Con el apoyo de una Guía de Primeros Auxilios.
 - Enseñanza de la Reanimación Cardio-Pulmonar (RCP) al profesorado.
- El segundo parámetro a tener en cuenta es la elaboración de material didáctico. Se trata de elaborar materiales didácticos que puedan ser utilizados por el profesorado o por el alumnado de cada centro para el desarrollo de este tema. Igualmente, sería pertinente la elaboración de medios audiovisuales y muy especialmente, de juegos en soporte informático, que constituyen hoy día un medio muy motivante para los niños, y con un gran potencial educativo¹³⁸.

158. Por otro lado, no debe olvidarse que, en todo centro escolar, deberá existir un equipo de primeros auxilios y/o botiquín. Pues, estas serían las bases para un correcto punto de partida a la hora de abordar los primeros auxilios dentro de un centro educativo. Sin embargo, del dictamen técnico emitido por personal del Departamento de Protección Civil y Bomberos, se evidencia la carencia de dicho suministro. Recordemos que, de dicho dictamen, se desprende que, en Materia de Protección Civil, entre otras cosas, la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, carece de equipo de seguridad (botiquín, extintores etc.).

159. No obstante, como ya se apuntó, ninguno de los docentes, incluyendo directivos de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, implementó ninguna medida que tuviera como finalidad salvar la vida de **VD**. Y, por el contrario, se contradicen en cuanto a si éste contó o no signos vitales, desde el momento en que se hicieron llegar al lugar del incidente, hasta el instante en que arribó el personal de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas. Pero, durante todo ese tiempo, ninguno de los servidores públicos brindó auxilio a **VD**, con lo cual, dejaron de observar el principio del interés superior de la niñez, además de que no acataron el deber reforzado en la defensa y protección de sus derechos humanos. Por lo tanto, este Organismo resuelve que, además de la responsabilidad en que incurrieron **AR2** y **AR1**, y que se relaciona con la actividad ya señalada, también son responsables de no brindar primeros auxilios a **VD**, luego de sufrir el accidente que, posteriormente, ocasionó la pérdida de su vida. Omisión en la que también incurrieron en agravio de **VD**, **A9**, Docente de Educación Física, **A10**, en ese entonces Docente de 5° grado, y **A11**, Subdirector de la Institución.

160. El hecho de que una niña o un niño pierda la vida cuando se encuentra bajo la custodia del Estado, además de ser lamentable, constituye una violación grave a los derechos de la infancia. Este Organismo reitera que, el daño al proyecto de vida, visto como una expectativa razonable y accesible en el caso concreto de **VD**, importó la pérdida de oportunidades para su desarrollo personal en forma irreparable. Y que, de acuerdo con los razonamientos expuestos con antelación, se debió al actuar negligente y a la falta de observancia en el estándar de deber reforzado en la salvaguarda del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de **VD**, atribuible a **AR2** y a **AR1**. Actuar negligente y omisivo que, en convergencia con la omisión de brindarle primeros auxilios, también imputable a **A9**, Docente de Educación Física, **A10**, en ese entonces Docente de 5° grado, y **A11**, Subdirector de la Institución; así como a la falla institucional de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, al no dotar de la infraestructura necesaria a la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, contribuyó a la lamentable pérdida de la vida de **VD**. Pérdida que pudo evitarse, si la Autoridad Educativa Local, hubiese atendido su obligación de atender la mejora de la infraestructura física de dicha institución.

161. A todo lo expuesto hasta este punto, se suma la falta de personal médico o de enfermería escolar. Profesionista cuya labor, a criterio de este Organismo Estatal, es de vital importancia para la prevención de desenlaces fatales, como el que ahora nos ocupa. Carencia que incide, además, en el goce y ejercicio del derecho humano a la salud en el entorno educativo, si se toma en consideración que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, muchos problemas de salud se relacionan precisamente con accidentes y maltrato (incluido el trato negligente)¹³⁹. Por ello, contar con dicho profesionista, es una medida que contribuye a

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Organización Mundial de la Salud, Ginebra 1988. Foro Mundial de la Salud, Revista Internacional de Desarrollo Sanitario, Vol. 9, número 4.

disminuir riesgos, prevenir enfermedades y accidentes, resolver problemas de salud y promover el autocuidado de ésta. Además, con ello se contribuye a una mejor calidad de vidas en los alumnos, y se propicia su óptimo desarrollo mental y social.

162. Lo anterior, se encuentra estrechamente relacionado y, además, se ve fortalecido con las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana **NOM-009-SSA2-2013**¹⁴⁰, Promoción de la salud escolar. En la introducción de dicha norma, el legislador reconoció que, la etapa que va de los 3 a los 15 años es la más importante en términos del desarrollo integral humano, debido a que, en esos años, se van construyendo la personalidad, los conceptos y el pensamiento, aprendiendo y formando principios y valores, así como adquiriendo hábitos, comportamientos y herramientas para desarrollar las capacidades y enfrentar la vida. asimismo, dichas norma establece que, en esta etapa, se presentan problemas de salud que están determinados fundamentalmente por condiciones sociales, psicológicas y biológicas. Ejemplo de éstas son: la carencia de saneamiento básico, bajos niveles educativos, consumismo, violencia, mala nutrición, problemas congénitos y los hábitos. También son frecuentes las enfermedades diarreicas y respiratorias, **los accidentes**, las deficiencias auditivas y visuales, los problemas posturales, bucales y emocionales; lo que se asocia en parte, con la alta incidencia de ausentismo, reprobación, bajo rendimiento y deserción escolar.

163. Por lo anterior, acorde a dicho ordenamiento jurídico, el eje de las acciones de promoción de la salud escolar, debe ser la modificación de los determinantes de la salud, en lo individual y en lo colectivo. A efecto de que la población escolar los conozca y aprenda a manejarlos y controlarlos en términos favorables a su salud, entre otras cosas, **mediante la modificación del entorno físico** y los comportamientos riesgosos para prevenir accidentes. Dicha norma, además, contempla que deben propiciarse los entornos favorables a la salud. El reconocimiento de un entorno saludable debe darse por la autoridad en salud, a petición de parte interesada, de escuelas de los tres tipos: básico, medio-superior y superior de áreas urbanas y rurales, con base en el Sistema Nacional de Entornos Favorables a la Salud, entre otras cosas, a través de:

- **Establecer el proceso de mejoramiento del entorno escolar** tanto físico como psicosocial, impulsando la acción comunitaria para modificar los determinantes de la salud.
- Coordinar acciones con los diferentes sectores involucrados en el mejoramiento del entorno escolar que comprenden:
 - **Espacios físicos sin riesgos para accidentes**, iluminados, ventilados, limpios, ordenados y adecuados para el número y edad de los niños;
 - Acceso al agua potable y saneamiento básico, y
 - Espacio cien por ciento libre de humo de tabaco, de alcohol y otras drogas, que promuevan el respeto, la tolerancia y la no violencia entre los compañeros.
- Promover un ambiente psicosocial favorable a la salud, de respeto, confianza y cuidado entre la comunidad escolar.
- Promover las modificaciones arquitectónicas establecidas por las disposiciones jurídicas aplicables, para el acceso y permanencia de escolares con discapacidad: rampas, pasamanos, iluminación, mapas de orientación, adecuación de mobiliario, entre otros.
- Espacios adecuados, propios o concertados, para la práctica de actividad física.

164. La carencia de personal médico o de enfermería no puede atribuirse de manera directa a las autoridades de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, por lo que este Organismo lo señala como una falla institucional atribuible la Secretaria de Educación del Estado de Zacatecas. Sin embargo, si es posible reprochar a **AR2**, Director de dicha institución, la falta de gestión para que la Autoridad Educativa Local, dote de dicho elemento a la institución a su cargo. Dicha omisión, impacta directamente en el incumplimiento del deber reforzado en la defensa de los derechos de los alumnos, así como en la inobservancia del interés superior de la niñez. Por lo que, en la inteligencia de que los derechos humanos son independientes e indivisibles, es posible afirmar que, dicha omisión, en el caso concreto, impactó también en la vulneración del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en conexidad con el derecho a la educación, en agravio de **VD**.

- De la actuación de **AR2**, Director de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, previo a los hechos sucedidos el día 5 de diciembre de 2019.

165. Este Organismo nota el hecho de que pese tener pleno conocimiento de las condiciones de la infraestructura física de la institución educativa a su cargo, **AR2**, no presentó a este Organismo documentación relacionada con la solicitud de “evaluación de riesgos”, previo al acontecimiento que motiva esta Recomendación. Lo cual, no sucedió ni en cuanto a la propia institución, ni en cuanto a las viviendas que la rodean. Y no fue sino hasta que lamentablemente **VD** perdió la vida, que se dio la intervención de **A13**, Titular del Departamento de Protección Civil y Bomberos, de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas. Así como la del **A14**, Estructurista adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas. Funcionarios que, coincidieron en los riesgos que representaba tanto la infraestructura de la escuela, como la de dichas viviendas; motivo por el cual, incluso se recomendó el cierre de esta. Omisión que, a juicio de este Organismo, convergió también en la pérdida de dicha vida humana. Pues además constituía un requisito de elemental importancia para documentar el debido desarrollo de la infraestructura de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”; específicamente en cuanto a **mejora y atención por daños** se refiere. Además, con ello también se incumplió lo relativo a la **certificación** de dicha institución, al carecer de opiniones técnicas que dieran nota sobre el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas de la infraestructura y equipamiento del centro educativo en comento.

166. Como ya se dijo anteriormente, la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, comenzó a construirse en el año 2016, luego de que, en fecha 27 de junio de ese año, la Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, autorizara que el Ayuntamiento de Fresnillo, desincorporara de su patrimonio el terreno donde ahora se ubica dicha institución educativa. Por su parte, **AR2** detalló, mediante el informe de autoridad rendido a este Organismo Autónomo, que él asumió el cargo de Director en fecha 16 de agosto de 2018, encontrando el edificio en construcción. Precisó que, al dialogar con el Director saliente, de nombre **A15**, éste le hizo saber sobre las dificultades y carencias de la institución; incluso, le expresó que en un primer momento, comenzaron a prestar servicio en una casa. Y, respecto del archivo entregado por el ex Director, **AR2** sostuvo que, encontró el oficio número ... (del cual proporcionó copia), y que se observa suscrito por **A5**, Jefe del Departamento de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, dirigido a **A16**.

167. Mediante el referido oficio, de fecha 27 de septiembre de 2017, se solicitó la revisión de la infraestructura de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, con clave ..., debido a que previamente se solicitó el incremento de grupos y docentes. Cabe precisar que, en la copia de dicho oficio, que como ya se dijo, aportó el **AR2**, se advierte la leyenda “*si hay factibilidad*”; mientras que la copia aportada por **A5** carece de dicha leyenda. Además de que, al rendir informe, éste pormenorizó que **A16** ya no labora para el Departamento de Programación y Presupuesto, desde el día 27 de abril de 2018. Lo cual, acreditó con copia del oficio ..., signado por **A17**, Directora de Planeación, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, mediante el cual, se liberó de toda responsabilidad a **A16**. Dicha discordancia; sin embargo, no es impedimento para analizar las acciones de ambos funcionarios, relacionada con la mejora a la infraestructura de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, como al efecto de hace. Además, debe también aclararse que, el punto medular de esta Recomendación, lo constituye el hecho que, desde que inició a brindar servicio educativo, la institución educativa en comento no contaba con barda perimetral. Es decir, no está en discusión la factibilidad o no, de que se pusieran en operación más aulas, lo cual, desde luego constituye un avance en la infraestructura escolar, sino el hecho de que no se contara con las bardas perimetrales.

168. Entonces, **AR2** sostuvo en el referido informe de autoridad, que su gestión al frente de la institución educativa en comento, se ha centrado en dialogar con diversas autoridades educativas, a fin de que se generen espacios educativos seguros y dignos para brindar el servicio educativo. Específicamente, señaló a **A4**, Coordinador Regional de Planeación, de la Dirección Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas. Aunque no precisó si específicamente solicitó la construcción del cerco perimetral de la institución, sí detalló que dicho funcionario, le hizo saber que la prioridad para la Secretaría de Educación es la construcción de aulas y después lo que alcance, de acuerdo con el presupuesto. Este último, coincidió con el primero, pues reconoció que el recurso destinado a la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, se había enfocado a la construcción de aulas y sanitarios. Además, agregó que, en el expediente de dicha institución

educativa, no se contaba con solicitud relativa a la edificación de la barda perimetral. Lo cual, como se verá más adelante, también fue informado por **A3**, Directora Regional 02 Federalizada y por **A4**, Coordinador Regional de Planeación, de dicha Dirección Regional. Por otro lado, **AR2** explicó que, debido al crecimiento poblacional, se vio en la necesidad de solicitar nuevas aulas para así poder atender a los alumnos que lo solicitan. Además, precisó que se vieron en la necesidad de adaptar 3 espacios para poder atender al mismo número de grupos, esto, en 2 anexos construidos por la Presidencia Municipal como aulas de medios. Asimismo, puntualizó que, en la Dirección de la institución, se adaptó otro espacio para poder atender a uno de los grupos de sexto grado.

169. Respecto al tema específico de la carencia de una barda perimetral, **AR2** señaló que, pese a ello, siempre se trató de brindar el apoyo, extremando precauciones, mismas que, como ya se dijo en el punto anterior, se limitaron a pedir a los alumnos que no jugaran cerca de las bardas, y que no brincaran y subieran a éstas. Sin embargo, como ya se apuntó en párrafos precedentes, este Organismo estima que dichas medidas son ínfimas, además de que, a ello debe sumarse también la falta de señalética que alertara sobre la carencia de la barda y el riesgo que ello representaba para toda la comunidad escolar. Por otro lado, sostuvo que, con apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Calidad y la inclusión del Programa de Escuela de Tiempo Completo, además de, con apoyo de padres de familia, se inició la construcción de la citada barda perimetral. Inclusive, se refirió a la compra de parte del material, mismo que en ese momento se encontraba en las instalaciones de la escuela, lo cual, efectivamente este Organismo constató y documentó en fecha 5 de diciembre de 2019¹⁴¹. **AR2** reconoció que no tenían dinero para la construcción de la barda en una sola etapa, debido a que el costo era elevado en relación con las condiciones económicas de los padres de familia, por lo cual, se había planificado la construcción por partes. Finalmente, el directivo informó que, entre sus gestiones, se encuentra la construcción de un domo y cancha de usos múltiples, a cargo de la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas. Cabe precisar que, tales gestiones, de acuerdo con **AR2**, se hicieron ante dicha Dependencia debido a la postura de la Secretaría de Educación del Estado, respecto a que la prioridad de la infraestructura educativa, son las aulas.

170. Lo enterado por **AR2** en cuanto a la prioridad en la construcción de aulas, además de la información proporcionada por **A3**, Directora Regional 02 Federalizada y por **A4**, Coordinador Regional de Planeación, de dicha Dirección Regional, ambos, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas, también se sustentó con el contenido del informe que, en vía de colaboración, rindió **A8**, Director del Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas. Dicho servidor público, en efecto, sostuvo que los planteles educativos no se construyen en su totalidad en un solo momento. Esto, debido a que los recursos con los que se cuenta son restringidos, además de que el Estado de Zacatecas, cuenta con más de 5000 planteles educativos. Aceptó que dichos planteles siempre cuentan con carencias de infraestructura que atender, y que la prioridad de la Secretaría de Educación es atender lo más esencial, siendo esto, la infraestructura académica y de servicios. Es decir, aulas, servicios sanitarios y las redes al interior del predio para la dotación de servicios; por lo cual, la construcción de más aulas (de acuerdo con el proyecto), plazas cívicas, cercos perimetrales, canchas, etcétera, se posterga para etapas posteriores.

171. Por otro lado, el funcionario detalló que, luego de que la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, obtuviera el terreno donde ahora se ubica la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, se programó destinar recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples nivel Básico 2016, para la construcción del edificio “A”, lo cual constituyó una primera etapa. Posteriormente, se hizo lo mismo en 2017, para construir la segunda etapa. Explicó que, debido a la necesidad de nuevas aulas, se programó la construcción de una tercera etapa, con recursos de remanentes del Fondo de Aportaciones Múltiples nivel básico 2017. En dichas etapas, se construyó lo siguiente:

Etapa 1 (noviembre de 2016 a abril de 2017).	Etapa 2 (junio a octubre de 2017).	Etapa 3 (enero a mayo de 2018).
<ul style="list-style-type: none"> • 3 aulas, • Módulo de servicios sanitarios, 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 aulas, de las cuales una se adaptó para Dirección, 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 aulas didácticas y, • Mobiliario

141 Véase anexo fotográfico 3, 5, 6, 7, 9, 11 y 13.

<ul style="list-style-type: none"> • Escalera, • Muro reja de acceso principal, • Plaza, • Cisterna de 10m³, • Red eléctrica, • Red hidráulica, • Red sanitaria y, • Mobiliario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otra parte de la plaza y, • Mobiliario. 	
---	--	--

172. Por otro lado, **A8** sostuvo que, debido a los hechos en que **VD** perdiera la vida, la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, destinó recursos de Remanentes del Fondo de Aportaciones Múltiples básico 2019. Esto, para que el Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas, ejecutara la construcción del muro perimetral de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas; lo cual se concretó de diciembre de 2019, a febrero de 2020. Esta última información, se sustenta con la que, en vía de colaboración, rindieron en los mismos términos, **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, así como por **A4**, Coordinador del Departamento de Planeación de dicha Región, quienes coincidieron en que en fecha 14 de diciembre de 2019, tuvo lugar la asignación de la barda perimetral con recurso extraordinario de Gobierno del Estado y de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas. Lo anterior, detallaron, previos trámites exhaustivos de justificación, por parte de la referida **A3**, quien, para comprobarlo, remitió fotografías en las que efectivamente se observa dicha barda.

173. Igualmente, se corroboró con la manifestación de los **CC. A18, A10, A19 y A20**, personal de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, quienes en fecha 18 de marzo de 2020, señalaron que la barda ya había sido construida en su totalidad. Lo cual, también hicieron en fecha 19 de marzo de 2020, los **CC. A21, A22, A23 y A24**. Finalmente, el 20 de marzo de 2020, los **CC. A25, A9, A26 y A11**, también se refirieron a la construcción de la citada barda.

174. Nótese cómo, efectivamente, del análisis del informe de autoridad rendido por **AR2**, en el cual se refirió a diversas solicitudes verbales realizadas a **A4**, Coordinador Regional de Planeación, de la Dirección Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas. Mismas que eran con la intención de que se mejoraran las condiciones de la escuela a su cargo, ninguna se relaciona con la construcción de la barda perimetral. Lo cual, además fue señalado por el propio **A4**, quien, mediante informe rendido en vía de colaboración, destacó que en el expediente de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, no se cuenta con solicitud al respecto. Tópico que también se abordó por parte de **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, quien puntualizó la inexistencia de dicha solicitud.

175. En suma, se tiene debidamente acreditado que, **AR2**, Director de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, desde el momento en que asumió dicho cargo, no realizó ninguna solicitud documental, relacionada con la construcción de la barda perimetral de la referida institución educativa. Lo cual se colige, al concatenar la información proporcionada por él mismo, por **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas y por **A4** Coordinador del Departamento de Planeación de dicha Región. Quienes, además de referirse a la inexistencia de dicha solicitud, acotaron que, al ser un centro de relativa nueva creación, la distribución del recurso asignado se focalizó en la construcción de aulas y sanitarios. Justificación que, como ya se apuntó, es la misma que, a decir de **AR2**, le habría dado **A4**. Y que, como también ya se dijo, es la de **A8**, Director del Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas.

176. Por lo tanto, es preciso señalar que, pese a que la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, comenzó a construirse desde diciembre de 2016, y en una primera etapa, no se incluyó dicha barda; lo cual tampoco sucedió con las siguientes dos etapas; **AR2** Director de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, omitió en todo momento solicitar y gestionar la construcción del multicitado cerco perimetral de la institución. Además de que también, prescindió de solicitar una evaluación de riesgos de la

propia institución, así como de las viviendas colindantes, con la cual justificar la necesidad de la mejora de la infraestructura física escolar.

177. Omisiones que denotan el incumplimiento en la **mejora y atención por daños** de la infraestructura de dicha institución educativa; así como la ausencia de una “evaluación de riegos” (ya evidenciada previamente). Lo cual, además, visibiliza la falta de certificación correspondiente por parte de las autoridades de protección civil. Dichas omisiones, indudablemente, son completamente contrarias al deber reforzado de **AR2** en la salvaguarda de los derechos de la niñez, así como al interés superior de la infancia. Lo cual, supuso en todo momento, hasta antes de la construcción de la citada barda, un riesgo para la integridad de toda la comunidad escolar y, en el caso concreto de la presente Recomendación, fue un factor que desembocó en la lamentable pérdida de vida de **VD**. Y, por consiguiente, debe señalarse su responsabilidad, en la medida en que contribuyó al quebranto del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de **VD**, con el consecuente menoscabo de su derecho a una educación de calidad.

- De la omisión de **AR3**, Supervisora Escolar de la zona número 136 de Educación Primaria, ambos, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas.

178. El Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IPE)¹⁴², de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), define a la supervisión educativa de la siguiente manera:

“La supervisión es un proceso encaminado al mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje, basado en visitas frecuentes a las escuelas. El aspecto que fundamentalmente la distingue de la inspección es el ofrecimiento de asesoría, apoyo y dirección a los maestros y administradores para el mejoramiento de la instrucción en el aula, de la práctica docente y del funcionamiento de la institución”¹⁴³.

179. De su lado, la Secretaría de Educación Pública, establece que una de las funciones centrales del supervisor de zona escolar, es brindar asesoría y acompañamiento a las escuelas a su cargo, con la finalidad de que todos los esfuerzos estén encaminados a la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Estas dos tareas se entienden así:

- La asesoría es el proceso formativo que desarrolla la supervisión escolar u otros agentes educativos, para la mejora de las prácticas docentes y directivas; involucra aprender de la experiencia mediante la identificación de dificultades, la observación, el registro y análisis de las prácticas, el diálogo sistemático, así como la formulación, desarrollo y seguimiento de propuestas de mejora.
- El acompañamiento es la colaboración continua, planificada y sistemática que brinda la supervisión de zona durante un ciclo escolar a, por lo menos, dos escuelas bajo su responsabilidad, que lo requieren de manera preferente.¹⁴⁴

180. Por su parte, el Jefe o Jefa de Sector, tiene a su cargo varias zonas escolares y aunque en la normatividad no se encuentran establecidas las labores de supervisión, debido a que dentro de sus funciones formales y obligatorias no están las visitas a las escuelas, sus tareas de supervisión son realizadas desde las jefaturas. Los jefes de sector son funcionarios **que tienen como funciones básicas las de servir de enlace y comunicación entre las autoridades educativas y los supervisores de zona de su sector, y de supervisar el trabajo de éstos**. Entre sus responsabilidades se encuentra **otorgar el visto bueno a la información que los supervisores entregan, y que justifican la ampliación, creación y ubicación de planteles**, y verificar que los supervisores de zona sigan el programa anual de actividades, así como que las zonas y escuelas a su cargo cumplan con las normas y los lineamientos establecidos para la certificación de estudios.¹⁴⁵

142 El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fue creado en 1963 con el mandato de ayudar a los Estados miembros en la planificación y gestión de sus sistemas educativos. Actualmente tiene su sede principal en París, Francia, y dos oficinas regionales en Buenos Aires, Argentina, y Dakar, Senegal. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, IPE UNESCO ofrece asesoramiento a los países de la región en la planificación para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Educación 2030, con el propósito de “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas” (ODS 4).

143 CALVO, P., Beatriz, y otros, *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, Instituto Internacional de Planificación de la Educación, París, 2002, Pág. 23.

144 Secretaría de Educación Pública, *Funciones del supervisor escolar*, 2018.

145 Ídem, pág. 49.

181. Se advierte entonces que, entre las funciones de la supervisión escolar y jefatura de sector, no se encuentra enumerada alguna que guarde relación con la gestión de mejora en la infraestructura física educativa. Sin embargo, atendiendo al parámetro de regularidad constitucional, a la observancia del interés superior de la niñez, y al deber reforzado en la defensa y protección de los derechos de la infancia, este Organismo Autónomo considera que, toda autoridad educativa, tiene la obligación de implementar cualquier medida, ya sea de carácter positivo o negativo, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de todo el alumnado. Por lo tanto, en el sector educativo, cualquier servidor público se encuentra compelido a buscar en todo momento la salvaguarda de sus derechos humanos, incluyendo desde luego, el ejercicio efectivo del derecho a una educación de calidad. Por ello, es de elemental importancia referirse al actuar de **AR3**, Supervisora Escolar de la zona número 136 de Educación Primaria, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas. Dicha intervención, se estudia previo a los hechos en que perdiera la vida **VD**, con motivo de tales hechos y, posterior al día 5 de diciembre de 2019; en la inteligencia de que ésta aceptó en su informe rendido a esta Comisión, tener conocimiento con anterioridad a los hechos en que perdiera la vida **VD**, de las carencias de infraestructura de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas.

182. Luego entonces, para analizar la intervención de **AR3** en los hechos que nos ocupan, debemos partir del ya dilucidado hecho de que, en la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, no se había iniciado la construcción de la barda perimetral, hasta antes del día 14 de diciembre de 2019. En lo que a esto concierne, la referida Supervisora informó que las necesidades de infraestructura del edificio que ocupa el centro educativo en mención fueron planteadas en reiteradas ocasiones por el Director en turno, por padres de familia, por la Supervisión a su cargo y por la Jefatura de Sector, a cargo de **A1**, Jefe de Sector 04 de Educación Primaria. Dichas solicitudes, según explicó, se realizaron a la Dirección Regional y a la Coordinación de Planeación Regional, en cada ciclo educativo. Aunque no se refirió específicamente a que se haya solicitado la construcción de la barda perimetral, se deduce que, entre dichas peticiones, se encontraba la edificación de dicha barda, en la medida en que inclusive, detalló que uno de los pendientes en cuanto a infraestructura se refiere, era precisamente la construcción de dicha barda perimetral.

183. Pese a que **AR3** fue omisa en remitir a esta Comisión la documentación con que acreditara que, efectivamente realizó dichas solicitudes, brindó sustento a la información proporcionada por **AR2**, en lo que se refiere a la participación de los padres de familia de la multirreferida Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Además, pormenorizó que, en el Plan de Trabajo del Comité de Padres de Familia, elaborado en coordinación con la Dirección de la citada escuela, ya se encontraba programada la construcción del tramo de barda del lugar donde **VD** perdió la vida. Ahora bien, en lo que concierne a **A1**, Jefe de Sector 04 de Educación Primaria, de la Secretaría de Educación, del Estado de Zacatecas, éste no aludió a alguna solicitud realizada por su persona, con relación a la construcción de la multicitada barda perimetral. Con lo cual, se desvirtúa por completo la afirmación de la referida **AR3**, con relación a que éste tuviera conocimiento de dicha carencia y, por ende, realizara alguna solicitud al respecto, a las autoridades educativas mencionadas por ella.

184. Por lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, estima que, si se consideran las obligaciones contenidas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las cuales consisten en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, **AR3** se encontraba constreñida a insistir en la construcción de la barda perimetral de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Documentando debidamente cada una de sus peticiones; puesto que no debe soslayarse que existe un ligamen entre tales obligaciones y los deberes del Estado Mexicano en cuanto a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

185. En consecuencia, se resuelve que, **AR3**, es responsable por omisión, al no haber realizado las gestiones necesarias ante las autoridades educativas superiores, a efecto de que se construyera la barda perimetral de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Omisión que, en el caso de **VD** se tradujo, además de la vulneración de su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en la violación del derecho a una educación de

calidad. Derecho que, de garantizarse plenamente, debe coadyuvar al desarrollo físico, emocional e intelectual de los educandos de los primeros niveles escolares (preescolar, primaria y secundaria). Como lo establece el artículo 3° Constitucional, requiere un conjunto de condiciones tanto en el aspecto de contenidos pedagógicos, métodos educativos, y de idoneidad de la práctica docente, como de **infraestructura física donde se lleva a cabo el proceso enseñanza-educación**.

186. Ya que, como se estableció previamente, tanto **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, como **A4**, Coordinador del Departamento de Planeación de dicha Región, negaron que en el expediente de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, obrara alguna solicitud relacionada con la construcción de la barda perimetral de dicha institución educativa. Por consiguiente, es posible afirmar que, la omisión de **AR3** para remitir a este Organismo, los documentos que justificaran las solicitudes que, a su decir, realizó de manera reiterada, se debe precisamente a que, contrario a lo que afirmó, a sabiendas de la carencia de dicha barda, no realizó ninguna gestión o solicitud al respecto. Pues de haber sido así, habría demostrado documentalmente las acciones emprendidas en favor de la institución educativa en comento, lo cual, en el caso no sucedió. Y, como ya se ha dicho en líneas anteriores, contribuyó por omisión, a la vulneración del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en agravio e **VD**.

187. Este Organismo, en coincidencia con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que la infraestructura física educativa, como parte del sistema educativo nacional, tiene un papel muy importante para el adecuado proceso enseñanza-aprendizaje. Pues **si un plantel educativo no cuenta con instalaciones adecuadas**, mobiliario que cumpla con su finalidad, servicios que satisfagan las necesidades sanitarias y de higiene de una colectividad, así como de soporte tecnológico, **se obstaculiza el aprendizaje del alumnado, ocasionando dificultades para la adecuada atención de profesores y alumnos, al originar distractores que repercuten en las tareas educativas.**¹⁴⁶ Por ende, la carencias detectadas en la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”, de Fresnillo, Zacatecas, fueron un factor determinante para que se materializara la vulneración del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en perjuicio de **VD**, con la consecuente violación de su derecho a la educación.

188. Mediante informe rendido en vía de colaboración, **A5** se pronunció con relación a los aspectos que se toman en cuenta para la verificación de la infraestructura y estadística de grupos en las diversas instituciones educativas. Esto es, aludió a cómo se da respuesta a la solicitud que, en su caso, se realice por una autoridad educativa o comunidad escolar, para la apertura de nuevos grupos. Por lo tanto, el servidor público no se refirió a su intervención en la omisión de la construcción de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. En consecuencia, este Organismo advierte que, omitió verificar que, en dicha institución educativa, se viera fortalecida la calidad del servicio educativo.

189. Por su parte, **A7** solo se limitó a detallar que, el día de los hechos, se presentó a la institución educativa en comento, en representación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, en compañía del referido **A2**, Director de Educación Básica Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas y de **A27**, representante de la Dirección Jurídica. Esto, con la finalidad de brindar apoyo institucional a las autoridades educativas de la institución.

190. Como ya se dijo previamente, **A8**, Director del Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas, informó que los planteles educativos no se construyen en su totalidad en un solo momento. Puesto que la prioridad de la Secretaría de Educación es atender la infraestructura académica y de servicios. En otros términos, se prioriza la construcción de aulas, servicios sanitarios y las redes al interior del predio para la dotación de servicios. Motivo por el cual, la construcción de **cercos perimetrales**, entre otras cosas, se pospone para etapas posteriores.

191. Como puede advertirse, la no construcción de la barda perimetral de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas es una omisión institucionalizada de la Secretaría de Educación del estado de Zacatecas, ya que como se ha dilucidado a lo largo de esta Recomendación, se prioriza la construcción de aulas y sanitarios. Sin embargo, dicha

146 Ídem, párr. 228 y 229.

omisión se considera como un factor determinante para que, en fecha 5 de diciembre de 2019, VD perdiera la vida. Por ello, este Organismo hace patente su preocupación por el hecho de que, la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, no atienda los compromisos del Estado Mexicano de concretar acciones que den respuesta práctica a las metas establecidas en la Agenda 2030. Pues en caso contrario, el impacto de dar respuesta oportuna, eficaz y eficiente a la situación de rezago que presenta la infraestructura física educativa, hubiese implicado un paso adelante para beneficiar a un sector vulnerable, como lo es la niñez, que requiere de la eficacia plena de su derecho al desarrollo integral.

192. Lo anterior, en la inteligencia de que la “calidad en la educación” incluye como el instrumento principal para hacer efectivo el derecho humano a la educación lo relativo a la infraestructura física educativa. Al respecto, la iniciativa de reforma en materia educativa precisó que: *“debe establecer expresamente las dimensiones de la obligación del Estado de garantizar la calidad en la educación, de modo que no sólo comprenda un robusto, eficaz e integral sistema de evaluación que promueva la idoneidad de docentes y directivos, sino también las condiciones materiales en la educación”*.¹⁴⁷ En consecuencia, el Estado deberá garantizar que las escuelas públicas cuenten con las condiciones básicas de infraestructura y equipamiento necesarios para la prestación del servicio educativo, de manera que todos sus elementos propicien la formación integral de los alumnos. Es posible colegir entonces que, las reformas, reestructuraciones, planes y programas, implementados con motivo de las diversas Reformas Educativas en el ámbito nacional, coinciden en establecer que la educación requiere el impulso de su infraestructura física educativa, con la finalidad de crear espacios educativos funcionales, habitables y pertinentes, que cuenten con condiciones básicas y el equipamiento necesario para su operación, que permitan la obtención de una educación de calidad con el máximo logro de aprendizaje.¹⁴⁸

193. Aunado a ello, es idóneo señalar que, en el “Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas”, 2008-2010, se estableció que **“Las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre ellas”**. Por lo que en su recomendación número 13, intitulada “Garantizar el financiamiento para todas las escuelas”, refirió que: **“En la práctica, las escuelas no tienen casi ninguna autonomía o fondos que puedan asignar a sus prioridades, y hay una disparidad en los recursos disponibles para las escuelas en comunidades ricas y en comunidades pobres. La distribución de recursos debe ser equitativa, evitando las cargas burocráticas difíciles de sobrellevar para las escuelas”**.

194. Entonces pues, es factible concluir que el derecho a la educación deberá ser garantizado con acciones coordinadas por parte de las autoridades educativas y que la Federación tiene un papel de rectoría respecto de los servicios educativos que presten las entidades federativas y los municipios, con el objetivo de alcanzar el fin común que el federalismo educativo persigue. Inclusive, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido el siguiente criterio:

“Derecho a la Educación. Su efectividad está garantizada por diversas obligaciones de carácter positivo y negativo a cargo del Estado y de los particulares. De los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 13, numeral 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y XII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se advierte el establecimiento de diversas obligaciones, tanto positivas como negativas, a cargo del Estado y de los particulares, tendientes a respetar y garantizar el derecho humano a la educación en favor de todo ciudadano, como base de la sociedad a la que pertenece. Por tanto, la efectividad del derecho indicado puede lograrse mediante el cumplimiento de obligaciones de respeto, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos; igualmente, a través de conductas positivas, como las relativas a llevar a cabo acciones para no permitir que terceros obstaculicen esos bienes referentes a la protección del derecho, o incluso acciones de garantía, que aseguran que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Asimismo, pueden identificarse prohibiciones, como las relativas a no impedir el acceso a los servicios de educación, al igual que conductas

147 Ídem, párr. 241.

148 Ídem, párr. 242.

*positivas relacionadas con la prestación de servicios educativos de manera gratuita, dentro de lo cual se incluye la construcción de centros educativos, de instalaciones sanitarias, la participación de docentes calificados y el pago de salarios competitivos, entre otras. Además, **si bien es cierto que los ordenamientos disponen una puesta en práctica gradual del derecho y reconocen las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos, también lo es que se imponen obligaciones con efecto inmediato, como lo es la no discriminación**, la relativa a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, así como la de establecer normas mínimas que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privada, entre otras.”*¹⁴⁹

Lo resaltado en negritas, es de esta Comisión.

195. Luego entonces, si la educación es un derecho que tiene como finalidad el proveer de capacidades a una persona para que se desarrolle en su vida cotidiana, en este mismo sentido, uno de los objetivos del Programa Institucional del Instituto Nacional de Infraestructura Física educativa, 2014-2018, precisa que:

*“es fundamental que la enseñanza se imparta en ambientes propicios que contribuyan a un mejor aprendizaje, en espacios dignos y funcionales que incorporen avances tecnológicos para facilitar e impulsar la tarea pedagógica, por lo que no es suficiente contar con la infraestructura física necesaria, sino que ésta se actualice permanentemente”.*¹⁵⁰

196. Como puede advertirse, las autoridades educativas no cumplieron con la obligación del Estado de proporcionar una educación de calidad. Educación de calidad en la que la infraestructura de los planteles escolares tiene un papel muy importante para alcanzar el máximo logro de aprendizaje. Por ello, se hace preciso que dichas autoridades, en pleno uso de sus atribuciones, diseñen un programa único a efecto de promover el desarrollo de espacios educativos funcionales y pertinentes, así como contar con normas y criterios técnicos actualizados que respondan a condiciones de seguridad, habitabilidad, sustentabilidad y pertinencia requeridas para propiciar infraestructura física educativa de calidad. Tales aspectos, serán visibles cuando se implementen acciones que regulen la construcción, mantenimiento y equipamiento **en la que se tomen en cuenta las necesidades de cada plantel educativo**, pues es deber impostergable del Estado Mexicano, canalizar los esfuerzos tanto federales como locales, a fin de que converjan en una sola dirección y permita resultados de mayor impacto.

197. En suma, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos considera que la carencia de la barda perimetral de la Escuela Primaria Lázaro Cárdenas del Río”, de Fresnillo, Zacatecas y las condiciones en que se desarrolla la labor educativa, implica que el derecho a la educación de las niñas y los niños se vea afectado en su calidad. Lo cual, además en el caso concreto, constituyó un factor determinante para que se viera vulnerado el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de **VD**. Por consiguiente, dicha situación deberá ser atendida de manera coordinada con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, con miras a no poner en riesgo otros derechos como el de salud e incluso la seguridad e integridad personal o, como en el caso ocurrió, el derecho a la vida, no sólo de los educandos sino de todos los demás miembros de la comunidad escolar.

198. La UNESCO, ha sostenido que es fundamental que, en materia de infraestructura educativa, se inicie un proceso de modernización para avanzar hacia una inserción más significativa de la población en la sociedad del conocimiento. *“La educación siempre será un tema fundamentalmente inmaterial, tanto su esencia como su valor están ligados a la transformación del espíritu”.* Concebir de esa manera al aprendizaje se convirtió en una tradición que, poco a poco, ha ido modificándose, conforme la población estudiantil aumentó, y los avances tecnológicos, de los siglos XX y XXI, impusieron nuevos retos de formación; se reconoció que la excelencia educativa no podría verse desvinculada de una base material¹⁵¹. La infraestructura y el equipamiento educativo tienen una función más allá de albergar a todos los alumnos, deben de encontrarse en las condiciones óptimas para contribuir a elevar el aprendizaje. El concepto de escuela opera como la articulación entre súper e infraestructura y

149 Tesis Aislada, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2015, registro 2009189.

150 Ídem, párr. 278.

151 Ídem, pág. 45.

es donde, finalmente, se debe poder observar una mejora en el ambiente escolar y la superación académica de los alumnos. Por ello, resulta impostergable que la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, atienda de manera prioritaria el tema de mejora y certificación de las escuelas de educación básica, a fin de mitigar la mayor cantidad de riesgos que representen un peligro constante para la vida, la supervivencia y el desarrollo de la niñez y la adolescencia zacatecana.

- De la actuación de **AR2** y personal docente de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, con posterioridad a los hechos en que perdiera la vida **VD**.

199. Este Organismo considera esencial referirse a la actuación que **AR2** y personal docente de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, desplegaron luego de los lamentables hechos en que **VD** perdiera la vida. Cabe destacar que, el directivo, indicó en su informe de autoridad que, entre las acciones tomadas en materia de protección civil y prevención de accidentes, los docentes a su cargo se encontraban distribuidos por áreas en los horarios de convivencia. Asimismo, señaló que existía organización para la hora de recibir y entregar alumnos, esto mediante la formación de los educandos, para, de esa manera procurar una mejor organización. Además de que, como ya se dijo, se pedía a los alumnos no jugar cerca de las bardas de los domicilios colindantes, ni mucho menos brincar o subirse a ellas.

200. No obstante, en fecha 06 de diciembre de 2019, personal del Departamento de Protección Civil y Bomberos, de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas, emitió reporte de revisión de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Mediante dicho reporte, se llegó a la conclusión de que **las actividades de la institución debían suspenderse, hasta en tanto se generaran las condiciones de seguridad en materia de protección civil, tanto para alumnos, como para docentes**. Lo anterior, derivado precisamente de las deficiencias encontradas en materia de protección civil. Sin embargo, de la investigación realizada por este Organismo, se desprende que, ni **AR2**, ni el personal docente a su cargo, atendieron las indicaciones realizadas por el personal de Protección Civil y Bomberos. Desacato del que incluso, tomaron conocimiento **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas y **A4**, Coordinador del Departamento de Planeación de dicha Región Educativa.

201. Recordemos que, tanto **A3**, Directora Regional 02 Federalizada, de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas y **A4**, Coordinador del Departamento de Planeación de dicha Región Educativa, informaron de forma coincidente que, en fecha 19 de diciembre de 2019, se llevó a cabo una reunión general con padres de familia de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, para retomar el tema del regreso a clases para el día 8 de enero del 2020. Es decir, en una decisión unilateral, ignoraron las indicaciones del personal de Protección Civil y Bomberos y determinaron el regreso a clases, sin que dicha Dependencia hubiere dado su visto bueno. Lo cual es posible corroborar con el testimonio de la mayoría del personal adscrito a la institución educativa, quienes se refirieron al reinicio de clases, a partir del 8 de enero de 2020, en horario de 09:00 a 13:00 horas, sin horario de receso.

202. Lo anterior, se considera por este Organismo como un acto de total irresponsabilidad por parte de **AR2** y del personal a su cargo. Pues pese al lamentable suceso en que **VD** perdiera la vida, ante la carencia de la barda perimetral de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” determinaron regresar a clases, pese a las indicaciones del Departamento de Protección Civil y Bomberos. Instancia que, como ya se dijo, determinó la suspensión de actividades, hasta en tanto la institución educativa no demostrará el cumplimiento de normatividad en materia de protección civil. Lo cual, de acuerdo con el informe rendido en vía de colaboración, por **A13**, Coordinador de la Unidad de Protección Civil y Bomberos, de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas, no sucedió sino hasta el día 16 de marzo de 2020. Aunado a ello, este Organismo hace notar que, derivado de dicho informe, se advierte que, la institución educativa en comento deberá actualizar su Programa Interno de Protección Civil y su Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar, de acuerdo con la vulnerabilidad que representa la pandemia del SARS-CoV2 (COVID-19).

203. Con base en lo anterior, este Organismo Estatal, resuelve que, la decisión de reiniciar clases, sin que mediara el visto bueno de la Unidad de Protección Civil y Bomberos, de la Dirección de Seguridad Pública de Fresnillo, Zacatecas, constituyó un riesgo para el alumnado y el personal docente y administrativo de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río”. Riesgo que de ningún modo puede justificarse por el hecho de que, en la reunión donde se determinó reiniciar labores, estuvieran presentes padres de familia. Por el contrario, se considera que dicha decisión, constituyó también una vulneración del derecho a la educación, por la carencia de la infraestructura física educativa adecuada, en agravio de todo el alumnado de dicha institución educativa. Vulneración que se atribuye directamente a **AR2** y al personal docente de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas.

VII. DE LA IDENTIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DIRECTAS E INDIRECTAS.

1. Los avances en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han permitido la ampliación *rationae personae* respecto a quien debe considerarse como tal, en los casos de violaciones a derechos humanos, atendiendo a la dimensión del daño causado con dicha vulneración. Así, primeramente, en el “Caso Villagrán Morales y Otros vs. Guatemala” (Caso de los Niños de la Calle), la Corte reconoció la condición de víctimas en base a derecho propio, de los familiares de los menores asesinados. Lo cual sucedió también en el “Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala”, en el que la noción ampliada *rationae persone* fue aplicada a la viuda del desaparecido.

2. Correlativamente, el artículo 4º, párrafo segundo, de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, establece que, cuando como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, se reconozca una víctima directa, se considerará como víctima indirecta a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa, que tengan una relación inmediata con ella. En ese entendido, considera como tal, al cónyuge, la concubina o el concubinario, las hijas e hijos de la víctima, los padres y los dependientes económicos de la víctima.

3. En el presente caso, por las razones expuestas y los argumentos esgrimidos a lo largo de esta Recomendación, este Organismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40, fracción IV, inciso c) de Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, identifica como víctima directa del caso a **VD**. Víctima de la cual, este Organismo tiene por cierta la vulneración directa de su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en conexidad con su derecho a la educación.

4. Asimismo, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, identificó como víctimas indirectas de **VD**, por la vulneración de su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en conexidad con su derecho a la educación, a **VI1**, **VI2** y **VI3**, en su calidad de padre, madre y hermano respectivamente. Lo cual, se desprende de la integración del expediente de queja y de la carpeta de investigación [...].

VIII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. Esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, desaprueba la vulneración del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral de **VD**, en relación con su derecho a la educación. Vulneración que es atribuible a la omisión institucional de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas que, desde el año 2016, fecha en que inició la construcción de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, hasta diciembre de 2019, omitió cumplir con la legislación aplicable al tema de la infraestructura escolar. Omisión que trajo como consecuencia el desenlace fatal que implicó la pérdida de la vida de **VD**.

2. Dicha omisión, en el caso concreto, se materializó con la desatención y negligencia de las autoridades a las que se les ha acreditado responsabilidad, quienes no realizaron las gestiones necesarias para la construcción de la barda perimetral de la institución educativa. Así como tampoco para la implementación del Programa Interno de Protección Civil y con el Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar, con que debe contar cualquier espacio educativo. Pero, también, a la falta de toma de decisiones que, con base en el interés superior de la niñez, tutelaran de manera reforzada el derecho a la vida de **VD** y, en general, de todo alumno y alumna de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas.

3. De lo anterior, se gesta la obligación de este Organismo Protector de Derechos Humanos, de señalar la responsabilidad que correspondió a cada autoridad, y que según se acreditó, recayó en **AR1** y en **AR2** respectivamente ex Docente de 2° “B” y Director de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Así como, en **AR3**, Supervisora Escolar de la zona número 136, de Educación Primaria.

IX. REPARACIONES.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, al acreditarse violación a los derechos humanos de **VD**, atribuible por omisión a servidores públicos de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, la Recomendación formulada al respecto, debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

2. Dicha reparación, de conformidad con los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, las violaciones de derechos humanos deben contemplar, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de ésta, una reparación plena y efectiva en las formas siguientes:, restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización, deber de investigar y garantías de no repetición. En el caso en concreto y ante la pérdida fatal, no es posible solicitar la restitución de los derechos humanos conculcados.

3. Las reparaciones se contemplan también en la Ley General de Víctimas, en sus artículos 1, último párrafo, 7, fracción I y II, y particularmente en el texto legal del artículo 26, que establece que *“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”*, además por lo previsto en el artículo 27 del mismo ordenamiento legal.

4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. Ha considerado violado el derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de las víctimas por el sufrimiento causado por las violaciones perpetradas contra sus seres queridos y las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales. Por ello, es de vital importancia que las víctimas reciban la valoración médica y psicológica necesaria para determinar los daños que sufrieron como consecuencia de la vulneración a sus derechos, a través de la vulneración de los derechos de su ser querido. En este caso, a favor de **VI1** en su calidad de padre, de **VI2** en su calidad de madre, y de **VI3** en su calidad de hermano, según lo acreditó esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, tras el análisis de la carpeta de investigación [...], donde consta que **VI1** y **T**, realizaron la identificación del cadáver de **VD** y señalaron que el primero era padre del occiso, **VI2** era su madre y **VI3** era su hermano.

A) De la indemnización.

1. La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente

evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:

- a) El daño físico o mental;
- b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- d) Los perjuicios morales;
- e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.¹⁵²

2. En el presente punto, debido al fallecimiento de **VD**, la indemnización se realizaría a favor de las víctimas indirectas que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 fracción I y II, de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, correspondería a favor **VI1** en su calidad de padre, de **VI2** en su calidad de madre, y de **VI3** en su calidad de hermano. Para que, en su caso, sean beneficiarios del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, para que sea cuantificado lo previsto en los incisos d) y e), relativos a los perjuicios morales, los gastos de asistencia jurídica y servicios psicológicos requeridos por la pérdida de **VD**.

3. Al respecto, este Organismo cuenta con evidencias de que la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, a través del Grupo Mexicano de Seguros S.A. de C. V. realizó un pago por concepto de indemnización, en favor de **VI1**. Lo cual, se acredita con la información proporcionada por **A28**, Jefa del Departamento de Atención Legal Adjunta, de la mencionada Secretaría, así como con el escrito que éste presentó ante esta Comisión. Sin embargo, este Organismo estima que, la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas, deberá valorar si dicha indemnización es adecuada, de acuerdo a los razonamientos expuestos en esta Recomendación.

B) De la rehabilitación.

1. La presente reparación debe "incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales."¹⁵³, en ese contexto, las medidas de rehabilitación buscan reducir los padecimientos físicos y psicológicos de las víctimas, a través del otorgamiento de servicios de atención médica, psicológica, jurídica y social que éstas requieran.

2. Por lo tanto, si bien, **VD** como víctima por omisión de las autoridades educativas, no puede recibir atención, deberá brindarse la atención psicológica a sus familiares, por la afectación emocional que pudiera haber causado su deceso.

C) De las medidas de satisfacción.

1. La satisfacción cuando sea pertinente y procedente deberá incluir la totalidad o parte de las medidas siguientes:

- a) **Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;**
- b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;
- c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;

¹⁵² Ídem, párr. 20.

¹⁵³ Ídem, párr. 21.

- d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
- e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- f) **La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;**
- g) **Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;**
- h) **La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.**¹⁵⁴

2. En relación a la presente reparación, resultan pertinentes y procedentes, las señaladas en los incisos a), f), g) y h), esto es, que como medidas eficaces para conseguir que no continúen este tipo de violaciones por omisión, deberá capacitarse a todo el personal de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, para que implemente de manera eficiente, estrategias, planes y políticas públicas encaminadas a la protección del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en conexidad con su derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes. Así como, a la mejora constante de la infraestructura educativa, a fin de que se garantice una educación de calidad, que incida en el desarrollo integral de las niñas y los niños, hasta el máximo de sus potencialidades, propiciando así que no se frenen o destruyan sus proyectos de vida, como aconteció con **VD**.

3. Asimismo, una de las aulas, una cancha o un auditorio de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, cuya construcción ya se encuentre pronosticada, deberá llevar el nombre de **VD**, a manera de homenaje.

Además, deberán iniciarse los procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que incurrieron en dicha omisión, por las violaciones al derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, en conexidad con el derecho a la educación.

D) De las garantías de no repetición.

1. A fin de prevenir la violación de los derechos mencionados en párrafos precedentes, resulta indispensable que la Secretaría de Educación Pública del Estado de Zacatecas, realice los trámites correspondientes ante las instancias respectivas, a efecto de obtener y contar con los recursos mínimos indispensables, suficientes y eficaces, para la debida infraestructura y operación de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas.

2. Igualmente, es indispensable la educación en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos por parte de los servidores públicos involucrados, por lo que, para ello es obligación de dichos funcionarios, la observación de los estándares establecidos en la normatividad internacional, así como en las disposiciones legales nacionales, locales y reglamentarias aplicables.

3. Por lo anterior, deberán implementarse programas de capacitación dirigidos a servidores públicos involucrados, así como a todo el personal docente y administrativo dependiente de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, que incluyan tópicos relacionados con el deber reforzado del Estado en la protección de los derechos humanos de la infancia. Particularmente, del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral y la estrecha relación que, con dichas prerrogativas, guarda el derecho a una educación de calidad.

4. De la misma manera, dicho personal deberá ser capacitado en materia de primeros auxilios y de protección civil, particularmente en el Programa Interno de Protección Civil y el Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar, en aras de prevenir acontecimientos como el que motiva la presente Recomendación.

¹⁵⁴ Ídem, párr. 22.

X. RECOMENDACIONES.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 2, 3, 4, 8, 17, 37, 51, 53, 54, 56, 57 y 58 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas se emiten las siguientes Recomendaciones:

PRIMERA. En el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente Recomendación, se inscriba, en el Registro Estatal de Víctimas, a **VD**, como víctima directa de violaciones a sus derechos humanos, por parte de las autoridades educativas que resultaron responsables y que se precisaron en el presente documento; así como a **VI1**, **VI2** y **VI3**, como víctimas indirectas, en su calidad de padre, madre y hermano. Lo anterior, a efecto de que, en un plazo máximo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Recomendación, se garantice su acceso oportuno al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas. A efecto de que se realice la indemnización correspondiente, conforme a los parámetros establecidos en el apartado anterior; debiendo remitir a este Organismo las constancias con que acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente Recomendación, se valore y determine si, las víctimas indirectas de **VD**, requieren atención psicológica especializada en tanatología, por los posibles daños emocionales que les pudo haber causado el deceso de la víctima directa. Y de ser el caso, en el plazo máximo de un mes, posterior a la realización de dicha valoración, se realicen las gestiones necesarias para que, si las víctimas indirectas así lo deciden, inicien su tratamiento, el cual les deberá ser proporcionado hasta que éstas logren su total restablecimiento emocional; debiendo remitir a este Organismo las constancias con que acredite su cumplimiento.

TERCERA. En un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicien los procedimientos administrativos correspondientes, a fin de que se determinen las responsabilidades de las y los servidores públicos responsables de las violaciones a los derechos humanos señalados. Debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

CUARTA. En el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se implementen mecanismos que eviten que el Estado incumpla con su deber reforzado, respecto de los derechos de la infancia en el interior de Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas. Para lo cual, deberán adoptarse los protocolos, medidas y acciones necesarias, para prevenir todas aquellas situaciones que pudieran conducir, tanto por acción como por omisión, a la supresión del derecho a la vida de las niñas y de los niños. Entre las que se encuentran: contar con personal docente y administrativo suficiente para garantizar la supervisión y vigilancia eficiente y constante de todas las áreas escolares, a fin de salvaguardar el derecho a la vida, a la seguridad e integridad de los alumnos; debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

QUINTA. En un plazo de un año, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se asigne de manera oficial a un aula, una cancha o un auditorio de la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, el nombre que en vida llevara **VD**; debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

SEXTA. En un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se verifique que la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, cuente con infraestructura física adecuada, y cumpla con todas y cada una de las recomendaciones de la Unidad de Protección Civil y Bomberos de Fresnillo, Zacatecas. Como lo es, contar con señalética, rutas de evacuación, riesgo eléctrico, delimitación de áreas de riesgo, punto de reunión, zona de seguridad, planes de contingencia, etcétera. Así como, que esté dotada de equipo de seguridad (botiquín, extintores etc.), y se cuente con evidencia de realización de simulacros; debiendo remitir a este Organismo las constancias con que acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. En un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se verifique que la Escuela Primaria “Lázaro Cárdenas del Río” de Fresnillo, Zacatecas, cuente con Programa Interno de Protección Civil y con Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar, debiendo remitir a este Organismo las constancias con que acredite su cumplimiento.

OCTAVA. En el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se capacite a los servidores públicos involucrados en la presente Recomendación, en temas relacionados con el deber reforzado del Estado en la protección de los derechos humanos de la infancia. Particularmente, del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral y la estrecha relación que, con dichas prerrogativas, guarda el derecho a una educación de calidad. Además, deberán incluirse temas relativos a primeros auxilios y conocimientos básicos de protección civil; con especial énfasis en lo relacionado a la implementación del Programa Interno de Protección Civil y del Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar. Debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

NOVENA. En el plazo máximo de un año, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se capacite a los servidores públicos involucrados en la presente Recomendación, así como a todo el personal docente y administrativo dependiente de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, en temas relacionados con el deber reforzado del Estado en la protección de los derechos humanos de la infancia. Particularmente, del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo integral y la estrecha relación que, con dichas prerrogativas, guarda el derecho a una educación de calidad. Además, deberán incluirse temas relativos a primeros auxilios y conocimientos básicos de protección civil; con especial énfasis en lo relacionado a la implementación del Programa Interno de Protección Civil y del Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar. Debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

DÉCIMA. En un plazo máximo de un año, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico a todas las instituciones educativas dependientes de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, a efecto de corroborar que todas y cada una de ellas, cuenten con la infraestructura física adecuada, de acuerdo a la legislación correspondiente. De no ser así, deberán iniciarse los trámites ante las instancias aplicable, con el objetivo de que se atienda de manera inmediata aquellos aspectos que pudieran poner en riesgo la integridad y vida los estudiantes, docentes, administrativos y demás personas que integran la comunidad escolar. Debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

DECIMA PRIMERA. En un plazo máximo de un año, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico a todas las instituciones educativas dependientes de la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas, a efecto de verificar que todas y cada una de ellas, cuente con un Programa Interno de Protección Civil y con un Programa Interno de Seguridad y Emergencia Escolar, y en caso de no existir, realizar un programa estatal para su elaboración e implementación. Debiendo remitir a este Organismo, la documentación que acredite el cumplimiento de dicho aspecto.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se hace del conocimiento de la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no, en el entendido de que, de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública.

En caso de que la acepte, se le notifica que dispone de un plazo de 15 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento.

Por último, hágasele saber a la parte quejosa que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de este Organismo, dispone de 30 días naturales, computados a partir de la fecha de notificación del presente documento, para que en caso de que exista inconformidad con la

misma, interponga el recurso de impugnación correspondiente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así lo determina y firma

**DRA. EN D. MA. DE LA LUZ DOMÍNGUEZ CAMPOS
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE ZACATECAS**