

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7058/2018
QUEJOSA Y RECURRENTE: **CLAUDIA
NAVARRO WESTPHAL.****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día *****.

(...)

SÉPTIMO. Requisitos indispensables para la procedencia del recurso. Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, en primer término se debe establecer si el recurso de revisión que nos ocupa es o no procedente.

Para ese efecto, se debe tener presente que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

*“**Artículo. 107.-** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión **en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un***

critério de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

En la exposición de motivos de la reforma que dio origen a la redacción del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se señala que entre los objetivos de la reforma se persigue fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de que pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revistan la mayor importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.¹

De esta manera, la Ley de Amparo, en el numeral conducente establece:

¹ En la exposición de motivos mencionada se indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“... Siendo la idea eje de la reforma, como lo afirma la exposición de motivos, la de perfeccionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como supremo interprete de la Constitución y asignar a los Tribunales Colegiados el control total de la legalidad en el país.

Estas fueron las reformas que habilitaron y fueron el antecedente directo para la transformación estructural del Poder Judicial de la Federación efectuado en la reforma de diciembre de 1994, de donde resultó la organización competencial y estructural actual de los órganos que lo integran. Esta última reforma no es, entonces, una modificación aislada, sino una más en una línea continua y sistemática de modificaciones con las mismas ideas fundamentales que se fueron gestando desde la década de los cuarentas en nuestro país y que le ha permitido una constante evolución y perfeccionamiento de la estructura y función de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

La reforma que aquí se presenta a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inscribe en esta lógica, la de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del estado mexicano en su conjunto.

Lo anterior claramente debe pasar por el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores de los criterios de interpretación de legalidad. Este fortalecimiento debe ser, además, consistente con las anteriores reformas y con las ideas que las sustentan para lograr una consolidación adecuada del sistema en su totalidad y no como soluciones parciales y aisladas que no son consistentes con la evolución del sistema judicial mexicano.”

“Artículo 81. *Procede el recurso de revisión:*

[...]

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.”

Lo anterior pone en claro que la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo es de carácter excepcional; y que por ende, para su procedencia, es imprescindible que se surtan los siguientes requisitos:

1. Que en la sentencia recurrida se haya hecho un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o derecho humano establecido en algún tratado internacional de los que el Estado Mexicano sea parte; o que habiéndose planteado expresamente uno de esos temas en la demandada de amparo, el Tribunal Colegiado haya omitido pronunciarse al respecto, en el entendido de que se considerará que hay omisión cuando la falta de pronunciamiento sobre el tema, derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia de los conceptos de violación efectuada por el Tribunal Colegiado²; y

² Esto es acorde con lo establecido en el Punto Tercero, inciso III del Acuerdo General 9/2015.

2. Que el problema de constitucionalidad resuelto u omitido en la sentencia de amparo, sea considerado de importancia y trascendencia, según lo disponga el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus acuerdos generales.

Con relación a este segundo requisito el Pleno de este Alto Tribunal emitió el Acuerdo General 9/2015, en el cual se consideró que la importancia y trascendencia sólo se actualiza cuando:

- i) El tema planteado permita la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o
- ii) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de algún criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que el criterio en cuestión necesariamente deberá referirse a un tema de naturaleza propiamente constitucional, ya que de lo contrario, se estaría resolviendo en contra de lo que establece el artículo 107, fracción IX de la Constitución Federal.

OCTAVO. Análisis de los requisitos de procedencia en el caso concreto. Atendiendo a los requisitos exigidos para la procedencia del recurso de revisión, esta Primera Sala estima que el presente medio de impugnación sí resulta procedente.

Se asevera lo anterior, en razón de lo siguiente:

De la lectura de la demanda de amparo, es posible advertir que si bien la parte quejosa no reclamó la inconstitucionalidad o la

inconveniencia de una norma de carácter general, lo cierto es que sí hizo una solicitud expresa en el sentido de realizar una interpretación directa del interés superior del menor tutelado en el artículo 4° Constitucional, en vinculación con el derecho a la educación.

En efecto, en el marco de una controversia de arrendamiento, en donde el inmueble arrendado, se destinó al establecimiento de una escuela particular de educación preescolar, la parte quejosa cuestionó la falta de integración de un litisconsorcio pasivo necesario con relación a dicho centro educativo, pues al decretarse la terminación y rescisión del contrato, ello necesariamente tendría impacto en el mismo y en los servicios que brinda a diversos infantes.

Bajo esa lógica, en el primer concepto de violación la parte quejosa hizo la solicitud siguiente:

“Al respecto, solicitó a este Tribunal Colegiado en Materia Civil para que realice una interpretación directa del interés superior del menor que se encuentra tutelado por el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su derecho a recibir servicios educativos, así como los deberes de las instituciones particulares para prestar servicios educativos, en particular con el deber que tienen los colegios particulares de comunicar a las autoridades educativas sobre cualquier cambio de domicilio donde se presten servicios educativos, de ahí que se deberá interpretar si el interés superior del menor exige que los órganos jurisdiccionales realicen medidas reforzadas y agravadas para llamar a juicio a un centro educativo que posee un inmueble que es objeto de la litis de una terminación y rescisión de arrendamiento.

Cabe señalar que la protección constitucional que merecen los niños no se equipara a la que debe recibir cualquier otro grupo vulnerable. La mayor protección a sus derechos no sólo se justifica por su situación de mayor vulnerabilidad, sino también por el interés específico de la sociedad en velar porque los menores alcancen su pleno desarrollo, de ahí que el no

decidir llamar a un juicio un centro educativo como poseedor de un inmueble que es objeto de la litis de un contrato de arrendamiento, haría nugatorio su pleno desarrollo.

Los derechos a la dignidad e integridad física, a la educación, y a la no discriminación, están protegidos en la Constitución General y en diversos tratados internacionales suscritos por México. Específicamente, la necesidad de una especial protección del niño frente a toda clase de maltrato o menoscabo en su educación está latente en un amplio número de artículos de la Convención de los Derechos del Niño (artículos 2, 11, 16, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39).

Por otra parte, la Suprema Corte ha sostenido que la protección constitucional a la integridad comprende el reproche a cualquier acto infligido en menoscabo físico, psíquico y moral de las personas. Así, el ámbito de la dignidad comprende la protección no sólo de la integridad física, sino de la intangibilidad mental, moral y espiritual de la persona.

En efecto, la dignidad humana consiste en la posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según los propios deseos; así como en tener las condiciones materiales mínimas que garanticen la propia existencia. Sin embargo, este derecho también se proyecta sobre la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, sobre la integridad física e integridad moral, y el derecho a vivir sin humillaciones, amenazas, maltratos o daños.

Con relación al derecho a la educación de los niños, la Primera Sala del Alto Tribunal ha sostenido que éste se encuentra previsto en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), en el artículo 29, párrafo primero de la Convención sobre Derechos del Niño, y en otros instrumentos internacionales como en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. A su vez, el derecho a la educación se desarrolla en la Observación General sobre el artículo 13 del PDESC, y se encuentra previsto en los artículos 3 y 4 de la Constitución General.

Adicionalmente, el derecho a la educación debe brindarse persiguiendo desarrollar el sentido de la dignidad de la persona humana. En ese sentido, la educación debe ser impartida con las siguientes características interrelacionadas entre sí: a) disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad y d) adaptabilidad.³

La educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan los valores de derechos humanos. El objetivo es habilitar al niño, desarrollando sus aptitudes, el aprendizaje de otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo.⁴ Así, los niños tienen derecho a recibir educación que le provea las capacidades necesarias para desarrollarse y superarse en la vida.

Asimismo, conviene subrayar que el derecho a la educación es uno de los principales medios de integración efectiva y eficaz de la sociedad. Por tal motivo, la prestación del servicio educativo debe transmitir los valores que hacen posible la vida en sociedad, de manera singular, el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, a los bienes jurídicos ajenos y los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. De esta manera, la educación debe buscar avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad.

Las escuelas juegan un rol crítico en la construcción de la resiliencia y sentimientos de bienestar del niño, que han sido también vinculados a reducir la posibilidad de que el niño sea victimizado en el futuro. Ofrecen a los niños la posibilidad de aprender e internalizar los valores de solidaridad, tolerancia, no discriminación, y respeto mutuo, los cuales son

³ De acuerdo con la Observación General 13, la disponibilidad se refiere a que existan instituciones, recursos y programas de enseñanza suficientes en el ámbito del Estado. La accesibilidad implica que las instituciones y programas de enseñanza sean accesibles a todos, sin discriminación alguna. La aceptabilidad califica la forma y el fondo de la educación impartida, comprendiendo los programas de estudio y métodos pedagógicos. Finalmente, la adaptabilidad consiste en que la educación tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades sociales y comunitarias en transformación, y responder a las necesidades de distintos contextos sociales y culturales.

⁴ Observación General No. 9. Los derechos de los niños con discapacidad, Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/GC/9, 2007; Observación General No. 1 (2001): Los Objetivos de la Educación, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, CRG/GC/2001/1, 2.

importantes recursos para la promoción de la no violencia y para superar la tensión y mediar conflictos, entre los alumnos, y entre éstos y los profesores, incluso, entre la comunidad. Uno de los objetivos de la educación es generar adultos capaces de construir una comunidad ética y democrática.

Ahora bien, tal y como se señaló en el amparo directo en revisión 1621/2010, algunos deberes derivados de normas de derechos fundamentales son susceptibles de regir las conductas de los particulares, además del actuar del Estado.

Respecto a las situaciones de educación, conviene recordar que los padres delegan el cuidado de sus hijos a profesores y directivos, confiados en que en dichos centros recibirán los cuidados, atención y educación que requieren. Ello justifica que dichas instituciones se deban ajustar a las normas y a los reglamentos aplicables, poniendo particular énfasis en la seguridad, la protección y la atención a los niños.-

Por lo anterior, la Primera Sala estima que cuando las instituciones privadas prestan servicios públicos educativos a menores -o desarrollan actividades relacionadas con los niños en general- se encuentran vinculadas por el principio del interés superior del menor. En estas condiciones, el centro que preste el servicio educativo está obligado a proteger los derechos del niño a la dignidad, integridad, educación y no discriminación.

Lo anterior, sostuvo el Alto Tribunal no debe entenderse en el sentido de que el Estado resulta desplazado de su deber de velar por la protección de los derechos del menor cuando éste se encuentre bajo el cuidado de un centro educativo privado. Más bien, la exigibilidad de los deberes de protección tiene un carácter complejo, en tanto los derechos correlativos a dichos deberes son oponibles, por un lado, a todos los poderes públicos dentro del Estado - desde el legislador y la administración, escuelas públicas y profesores del Estado, hasta los tribunales pero por otro lado, también a los particulares, como lo son profesores, educadores, directivos o escuelas privadas en general.

De acuerdo a esta idea, los tribunales deben atender a los valores que subyacen al interés superior del niño, fungiendo como un vínculo entre la Constitución y los particulares al momento en que resuelven un caso concreto. Por ende, y en virtud de la fuerza normativa de la Constitución, las escuelas privadas también deben regirse por las normas que garantizan la protección de los derechos del menor.

*Por consecuencia, la negativa de las autoridades responsables de llamar a juicio al ***** es contrario al interés superior del menor por el que se encuentra vinculado la institución educativa, así como su deber de la prestación de servicios educativos, sobre todo si se pondera que dicho centro escolar tiene la posesión del inmueble objeto del arrendamiento, de ahí que de no llamarse a juicio se hace nugatorio su derecho a prestar servicios educativos en términos de la ley fundamental, ordenamientos secundarios y reglamentarios, porque de no permitirse su integración en la relación jurídica procesal del juicio natural se pudiera comprometer la dignidad y desarrollo de los menores que reciben los servicios educativos, debido que el centro escolar de no ser oído y vencido en defensa se encontraría imposibilitado de comunicar esa incidencia a la autoridad educativa, por lo que de ser desalojado del inmueble sin respetar su derecho de audiencia actualizaría una infracción al ordenamiento en materia educativa, máxime que sería de objeto de un procedimiento administrativo sancionador, que pudiera afectar el derecho a prestar servicios educativos y su patrimonio.*

Pese a lo anterior, el Tribunal Colegiado fue omiso en dar una respuesta integral a ese planteamiento, pues aunque señaló las razones por las que consideró que no procedía la integración del litisconsorcio pasivo necesario, lo cierto es que no hizo la interpretación constitucional en los términos en que le fue solicitada, en tanto que no dio una respuesta integral o completa a los argumentos que con relación a la solicitud de interpretación constitucional realizó la quejosa.

Bajo esa lógica, en el caso a estudio **se actualiza el primer requisito exigido para la procedencia del recurso de revisión**, pues

a pesar de que en la demanda de amparo se hizo la solicitud expresa de una interpretación constitucional, el Tribunal Colegiado omitió hacer un pronunciamiento abordando los planteamientos en que la quejosa sustentó su solicitud.

También se actualiza el segundo requisito, pues aunque en múltiples ejecutorias se ha abordado el interés superior del menor, lo cierto es que no existe jurisprudencia en la que se establezca cómo interacciona el interés superior del menor y el derecho a la educación cuando se demanda la terminación y rescisión de un contrato de arrendamiento cuyo objeto es un inmueble destinado a la educación preescolar, por tanto, el presente recurso de revisión resulta idóneo para fijar un criterio novedoso que resulte relevante para el orden jurídico nacional.

Bajo esa lógica, no queda sino concluir que al estimarse satisfechos los requisitos exigidos para la procedencia del recurso de revisión, debe entrarse el estudio del asunto a fin de dar respuesta a la solicitud de interpretación constitucional, misma que no fue atendida por el Tribunal Colegiado, en los términos en que le fue planteada.

NOVENO. Estudio. Como se desprende de los antecedentes narrados en el resultando primero de esta ejecutoria, el recurso de revisión que nos ocupa se interpone en contra de la negativa del amparo, solicitado en contra de la sentencia emitida en un recurso de apelación que confirmó la decisión del Juez de Primera Instancia, en el sentido de declarar la terminación y rescisión de un contrato de arrendamiento.

Ahora bien, la particularidad de ese contrato, radica en el hecho de que a pesar de haberse celebrado por dos personas físicas

(***** como arrendadora y **CLAUDIA NAVARRO WESTPHAL** como arrendataria), en la cláusula segunda se estableció que: *“El inmueble materia del contrato se destinaría al establecimiento y operación de un Colegio de Educación Preescolar.”*

Ahora bien, derivado de ese hecho, es decir, de que el inmueble sería destinado al establecimiento y operación de un colegio de educación preescolar, la parte demandada argumentó la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario con relación a dicho colegio.

Al respecto, tanto el juez de primer grado como el Tribunal de Alzada consideraron que no se actualizaba un litisconsorcio pasivo necesario; y aunque en la demanda de amparo, la parte quejosa insistió en la existencia del mismo, el Tribunal Colegiado desestimó su argumentación, al considerar en esencia, que los conceptos de violación formulados para tratar de remediar dicha infracción, es decir, la decisión de que no existía litisconsorcio, debían estar encaminados a poner de manifiesto la ilegalidad de la resolución pronunciada en el recurso ordinario intentado en contra de la actuación en que se cometió; sin embargo, la quejosa no dirigió ningún argumento encaminado a destruir las consideraciones que sustentan la resolución mediante la cual se confirmó el auto que negó la existencia del litisconsorcio pasivo necesario.

Ahora bien, aunque el tema relativo a la existencia del litisconsorcio pasivo necesario, constituye un tema de mera legalidad; y por ende, no puede ser materia de análisis en la presente ejecutoria, ya que ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 107, fracción IX de la Constitución Federal, escapa a la materia del presente medio de impugnación, lo cierto es que al margen de lo anterior, y debido al hecho de que la quejosa solicitó atender e interpretar el interés superior del

menor, así como su derecho a la educación, expresando al respecto diversos argumentos, el Tribunal Colegiado sostuvo lo siguiente:

“... conviene dejar anotado que el interés superior del menor, en el ámbito jurisdiccional, constituye un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un infante en un caso concreto que pueda afectar sus intereses.

Pues bien, los contratos de alquiler, como cualquier otro, que celebran las autoridades o las instituciones educativas con un particular, respecto de un bien raíz destinado precisamente para la prestación del servicio de enseñanza, así sea de menores de edad, en modo alguno puede incidir o afectar los derechos de éstos y menos aún el derecho a la educación, ya que los contratos sólo vinculan a las personas que los celebraron.

Por tanto, si en el caso, la comunidad estudiantil no participó en el convenio controvertido, es inconcuso que la litis no podía analizarse conforme al citado principio...”

Como se advierte de lo anterior, a pesar de que la quejosa solicitó interpretar el interés superior del menor, en relación con su derecho a recibir servicios educativos, expresando una serie de argumentos, acerca del porque consideraba que en el caso se debía atender dicho interés, el Tribunal Colegiado, se limitó a señalar que los contratos de alquiler celebrados respecto de un bien raíz destinado a los servicios de la enseñanza, así sea de menores de edad, en modo alguno pueden incidir o afectar su derecho a la educación, sin embargo, al hacer esa aseveración omitió hacer la interpretación constitucional solicitada, y por ende, tampoco atendió todos los argumentos que expresó la quejosa para demostrar el por qué, en el caso era importante interpretar y tomar en cuenta el interés superior del menor y su derecho a la educación.

Partiendo de lo anterior, esta Primera Sala considera que la solicitud de interpretación constitucional debe ser atendida en los términos en que fue plantada, pues sólo de esa manera se puede dar una respuesta integral, al planteamiento de la quejosa.

Bajo esa lógica, y teniendo en consideración que la impetrante del amparo solicitó interpretar y tener en cuenta el interés superior de la infancia en vinculación con el derecho a la educación, formulando al respecto diversos argumentos, entre los que destaca que la educación debe impartirse atendiendo a diversas características interrelacionadas entre sí, esta Primera Sala, considera que el Tribunal Colegiado, se equivoca al señalar que cuando se celebra un contrato de arrendamiento respecto de un bien raíz destinado a la prestación de un servicio educativo, así sea de menores de edad, no afecta sus derechos.

Para demostrar lo anterior, en esta sentencia se abordará brevemente el interés superior del menor, así como al derecho a la educación, para después dar una respuesta integral al caso que nos ocupa.

❖ ***Interés superior del menor.***

Desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de abril de dos mil, el artículo 4 constitucional en sus párrafos séptimo, octavo y noveno, establecía lo siguiente:

“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para

propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

De lo anterior se advierte que desde entonces, el Estado asumió la obligación de propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, **comprometiéndose a realizar lo que resultase necesario para tal efecto.**⁵

Luego, si la palabra “necesario”, es un adjetivo que precisa lo que forzosa o inevitablemente debe suceder; y que por tanto, es opuesto a lo voluntario⁶, ello implica que no podía quedar a voluntad del Estado, propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, sino que era su obligación hacerlo.

Obligación que resulta lógica, porque **el propósito de esa reforma constitucional, a través de la cual se reconoció el interés superior del menor, se sustentó en la necesidad de darle una protección especial, a fin de asegurarle el pleno ejercicio de sus derechos, incluidos los reconocidos a nivel internacional.**

Ello es así, pues en la exposición de motivos de diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y ocho, se afirmó lo siguiente:

“[...]”

⁵ Obligación asumida desde la reforma al artículo 4 constitucional publicada en el Diario Oficial de la federación el 7 de abril de 2000.

⁶ El Diccionario Enciclopédico Océano Uno Color, Edición 2003, de Editorial Océano en Barcelona España, en su página 1122 define la palabra necesario de la siguiente manera: “NECESARIO, RIA. Adj. Que precisa, forzosa o inevitablemente ha de ser o suceder. *Díc. De lo que se hace o ejecuta obligado por algo, como opuesto a voluntario, y también de las causas que obran sin libertad y por determinación de su naturaleza. *Que es menester o hace falta para un fin”.

El Senado de la República debe considerar de la mayor prioridad la revisión del marco jurídico de atención a niños y jóvenes, con sentido práctico y realista conforme a la condición de los menores, es decir, sin papeleo ni burocracias que envuelven de trámites engorrosos y muchas veces lentos y hacen inalcanzable el apoyo que debe brindárseles.

La importancia de los menores y jóvenes para el futuro inmediato de la República es más que evidente. México será mañana lo que hoy hagamos por los niños y jóvenes. No podemos siquiera pensar en su desarrollo y progreso, si no atendemos cuando menos sus necesidades básicas. No se trata de populismo, sino se debe entender que a la parte débil de la sociedad tienen que atenderla, principalmente el Estado que la representa.

[...]

Para precisar en la Constitución que se suprima la ambigüedad que hoy tiene y esta obligatoriedad de la sociedad de los padres de familia, de los particulares y del Gobierno se convierta en una necesidad imperiosa. Es un deber solidario con los más débiles, con los más indefensos de entre los pobres que debe cumplirse. Confío en que el Congreso de la Unión y en su momento, el Ejecutivo promulgue y que no quede solamente en buenas intenciones, pues es indudable que en esta reforma está de por medio el futuro de la Nación.

[...].”

Por su parte, en el dictamen de la cámara de origen (Senadores) de nueve de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se indica lo siguiente:

“[...]

Históricamente la inclusión de los derechos del menor en el texto constitucional, obedeció principalmente a un movimiento reivindicatorio de los mismos promovido por la Organización de las Naciones Unidas, al grado que el año de 1979 fue declarado como el año internacional del Niño.

*Con ello se gestó a nivel mundial un nuevo enfoque social y jurídico del papel del niño en la sociedad, **pretendiendo darle una mayor protección y un tratamiento especial más humanitario.***

El texto constitucional, no obstante coincidir con los postulados internacionales sobre los derechos del niño, no resulta suficiente en la actualidad para satisfacer las exigencias de una realidad cambiante, ya que la misma revela nuevas necesidades de los niños y de las niñas.

Resultaría lógico pensar y promover la protección de sus derechos en el desarrollo de su núcleo familiar como hasta ahora ha acontecido, pero evidentemente la realidad actual supera en mucho la citada expectativa, ya que un porcentaje muy alto de menores, además de graves insuficiencias, carecen hasta de este seno familiar.

Por tanto, la responsabilidad de protegerlos debe hacerse extensiva como una asistencia a los niños y las niñas, que carecen de un medio familiar, o que teniéndolo, requieran de acciones adicionales del Estado para asegurar su desarrollo integral.

La responsabilidad social con la niñez, no puede ni debe limitarse a la obligación de los padres de satisfacer sus necesidades y a la debida protección de su salud física y mental, sino que debe trascender hacia otros ámbitos tendientes a garantizarles plenamente la protección contra la violencia, la explotación, el abuso físico o el abuso sexual, en el hogar o fuera de él.

En el proceso de formación de los menores, éstos experimentan grandes transformaciones con relación a su conocimiento y su

desarrollo, así como en la adopción de conductas cada vez más complejas derivadas de los problemas socioeconómicos, educativos y culturales de la actualidad.

El menor de edad, por su propia condición requiere de una protección especial que le permita su realización como ser humano y de esta manera contribuir en el desarrollo de la sociedad en la que se desenvuelve.

La importancia de niños, niñas y jóvenes para el futuro inmediato de la República es más que evidente; el porvenir de México será lo que hoy hagamos por ellos.

Corresponde al Estado en su ámbito Federal, Estatal y municipal promover lo necesario para lograr que los menores tengan las condiciones para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, sano esparcimiento para su pleno desarrollo físico intelectual y emocional.

Cabe destacar que la familia es el núcleo natural que debe garantizar el cuidado, protección y desarrollo de niños y niñas, siendo los padres, tutores y custodios, los responsables inmediatos de ello.

En las relatadas condiciones, resulta el texto constitucional el marco adecuado para consagrar los derechos del menor, especialmente el citado artículo 4º, toda vez que en el mismo se consignan tanto el principio de igualdad jurídica del hombre y la mujer, como el derecho a la protección y fomento del núcleo familiar.

Considerando a la familia como el eje sobre el que gira la sociedad en general, y tomando en cuenta que ésta representa a su vez la forma óptima para el desarrollo de los hijos, se concluye que la inclusión de los derechos del menor en el citado precepto constitucional es plenamente justificada.

*Por otra parte, no escapa a estas Comisiones Unidas el hecho de que resulta necesario para la citada reforma constitucional **reconocer ideales consignados en la legislación internacional**, así como los generados en diversos foros en la materia, por lo que resulta conveniente citar algunos casos que a nivel del Derecho Comparado justifiquen en la solidaridad internacional, una reforma cabal al respecto de la Constitución General de la República.*

[...]

Por todo lo antes expuesto y considerado, en opinión de estas Comisiones Unidas, debe aprobarse la modificación que se propone al artículo 4º de la Constitución General de la República, para proteger y tutelar desde el supremo magisterio de la Carta Fundamental de la República, los derechos de los menores.

Sin embargo, estas Comisiones consideran necesario introducir algunas modificaciones formales al texto propuesto a fin de que por un lado se declaren los derechos fundamentales de los menores y se establezca la obligación de los ascendientes de preservar tales derechos.

Por otro lado, aludir a las responsabilidades del Estado, así como a los particulares para promover las acciones conducentes a efecto de lograr los fines propuestos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, estas Comisiones Unidas someten a la consideración del Pleno de este Senado de la República, el siguiente proyecto de...”

Por otro lado, en la discusión llevada a cabo en la Cámara de Senadores el diez de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, destacaron las aseveraciones siguientes:

“[...]

El espíritu que nos anima al presentar esta reforma, al artículo 4º Constitucional, en su sexto párrafo, es el compromiso irrenunciable que tenemos como legisladores hacia nuestros niños; aún más, permítame señalarlo, las madres y mujeres legisladoras nos sentimos todavía más comprometidas con las niñas y los niños de México.

Es cierto que la adición a la disposición Constitucional que nos proponemos modificar, aprobada el 16 de marzo de 1980, fue un avance para la protección de los menores, de entonces a nuestros días mucho ha cambiado.

Hace diez años se replanteó a profundidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que derivó en la Convención sobre los Derechos de la Niñez, que comprometió a los países miembros a revisar programas, estrategias, y políticas de atención al cuidado de los niños. Por cierto que esta Honorable Cámara ha ratificado ya ese convenio.

Con estas bases, en todo el mundo, la protección a los derechos del menor adquirió prioridad; y en México se tomó conciencia de la importancia que tiene proteger al menor, cuyas estadísticas de abandono, maltrato, y carencia de lo más elemental son estrujantes.

La importancia de los menores y jóvenes, como lo sostiene, y con razón, el senador Alfonso Martínez Domínguez, en su iniciativa, para el futuro de México es más que evidente. México será mañana lo que hoy hagamos por los niños y por los jóvenes.

Por eso es oportuno, con el impulso de esta iniciativa, 20 años después, abocarnos a la modificación del último párrafo del artículo 4º Constitucional.

Las circunstancias nos llevan a hacerlo. Acciones legislativas, de tan dilatados alcances sociales no admiten demora. Debemos responsabilizarnos socialmente con las niñas y los niños de nuestro país, asegurando con ello que no se limite ni atropellen

sus derechos, que su salud física y mental se preserve y se extienda aún más a la sociedad, a fin de garantizarles una vida plena, libre de explotación, maltrato físico, violencia, abandono, y abuso sexual.

Son los menores los seres más desprotegidos, que viven día con día las experiencias de una sociedad ferozmente cambiante y en transición.

Son, por lo tanto, receptores de buenos y malos proyectos de vida, sin que puedan en ello participar ni opinar en estos propios proyectos; más aún, son víctimas de una sociedad de dramáticos contrastes, que lanza a los menores a la calle a trabajos sin remuneración, y sí en ello también va la explotación, el tráfico y la prostitución.

Es el Estado, las instituciones privadas, la sociedad en general, somos todos quienes debemos buscar y proporcionar las mejores condiciones que requieren la protección de las niñas y niños, para que se les permita un pleno desarrollo y su realización como seres humanos, y posteriormente sean ellos los que a través de estas políticas de Estado, en todos sus niveles, federal, estatal y municipal, logren un desarrollo social que toda nación busca y necesita. La reforma constitucional que analizamos, transita en ese camino.

Todos sabemos que la generalidad de las familias mexicanas, tradicionalmente se esfuerzan por cuidar y proteger a los niños.

Apoyemos y alentemos esa noble costumbre, y procuremos que el núcleo familiar siga siendo el que garantice ese cuidado, y protección para el desarrollo de las niñas y niños; y que sean, primordialmente, los padres, tutores y custodios los responsables.

En noviembre pasado se llevó a cabo la Conmemoración del Décimo Aniversario de la Convención de los Derechos de la Niñez, en la cual se enfatizó el gran cuidado que muchos países

latinoamericanos y europeos han tenido al abocarse con gran preocupación en proteger los derechos fundamentales de los niños y niñas.

Es ineludible, compañeras y compañeros legisladores, reconocer que son las niñas, niños y jóvenes el recurso más importante para construir el México pleno, saludable, desarrollado y justo al que todos aspiramos.

Cabe mencionar, que se celebraron reuniones en conferencia con las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados; en ello va un trabajo de consenso de otras fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados y, por supuesto, en esta Honorable Cámara.

Que en mucho contribuyeron a presentar un trabajo serio, responsable y comprometido como el que consigna el dictamen que nos proponemos fundamentar, y pedir, desde luego, la aprobación del Honorable Pleno.

México siempre ha fomentado la cultura de respeto hacia los derechos de las niñas y niños. Un ejemplo de ello, es que fue uno de los primeros países de la comunidad internacional en suscribir la Convención sobre sus Derechos, y en comprometerse a alcanzar metas en beneficio de sus niños.

Este esfuerzo legislativo fortalece esa política tutelar del Estado mexicano.

El reto de hoy es lograr una alianza entre padres, Estado y sociedad a favor de la infancia.

[...].

La Iniciativa que se presenta, y que nos congratula comentar el día de hoy, recoge los planteamientos que nuestros compañeros Diputados del Grupo Parlamentario del PAN presentaron en la colegisladora.

*Tiene un gran, y un elevado valor en cuanto a su nobleza, a su justicia y la sensibilidad, pues **se pretende una mayor y más eficiente protección del menor.***

[...]

*La propuesta de modificación que se presenta tiene un sólido fundamento que la inspira. **Se encuentra encuadrada en la teoría general de los derechos humanos. Corresponde a aquellos derechos, que por su naturaleza, son susceptibles de ser ampliados, siempre y cuando garanticen una mejor y más eficaz protección a la persona humana. Este es el propósito elevado que anima a la presente adición constitucional.***

Lo anterior recoge el contenido y el espíritu de las normas internacionales de las Naciones Unidas, y pretende darle una mayor protección, y un tratamiento más humanitario a los menores; sobre todo de una sociedad de realidades cambiantes donde los niños viven en constantes situaciones de angustia familiar, violencia social y carencias económicas agudas.

Es valiosa esta Reforma Constitucional, en cuanto busca proteger, como un paraguas, por medio de una norma superior, de rango constitucional, los derechos centrales del menor.

Se apoya también en la concepción del desarrollo como un derecho humano al que todos deben tener acceso si la ley es correcta y adecuada; desarrollo que no puede dejar fuera las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y cultura.

Por otro lado, con esta adición, de manera acertada, se integra en la responsabilidad a los diversos protagonistas, a los padres, a los ascendientes, a la autoridad y a la sociedad en general.

[...].”

Finalmente, del dictamen de la revisora de quince de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sobresalió lo siguiente:

[...]

Esta Comisión Dictaminadora, de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 39, 44 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete el presente dictamen a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados en su calidad de integrante del Poder Revisor de la Constitución, a partir de los siguientes

ANTECEDENTES.

[...]

4. Como ha quedado señalado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha recibido dos iniciativas de reformas al mismo artículo de la Ley Fundamental y sobre la misma materia, es decir, la protección de los derechos de la infancia, **habiéndose invocado en ambos casos el compromiso internacional asumido por nuestro país en su calidad de Estado Parte de la Organización de las Naciones Unidas, al haber signado en los términos previstos por el artículo 133 constitucional, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, aprobada por el Senado de la República el 19 de junio de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de julio del mismo año.**

[...]

D. Como ha sido señalado previamente, **el Ejecutivo Federal suscribió y la Cámara de Senadores aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990.** Dicho instrumento internacional

establece en 54 artículos distribuidos en tres partes, los Derechos del Niño y los compromisos adquiridos al respecto por los Estados signatarios. Por su estrecha relación con el contenido de la iniciativa y minuta que se dictaminan, transcribimos a continuación los artículos 1, 4, 8, 19 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

[...]

I. El texto en vigor sólo contiene dos disposiciones esenciales: la relativa al deber de los padres respecto de la satisfacción de las necesidades de sus hijos, y la referente a que la ley secundaria determinará los apoyos a la protección de la niñez, a cargo de las instituciones públicas. Por su parte, la iniciativa que se dictamina contiene los siguientes conjuntos de disposiciones y modalidades:

a) El deber de los padres previsto en el texto vigente es propuesto como obligación de éstos, del Estado y de la sociedad.

b) Se hace la distinción de género entre niños y niñas.

c) El derecho a la satisfacción de las necesidades y a la salud física y mental de niños y de niñas, tutelado por sus padres en el texto vigente, es ampliado a "su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos", como obligación de padres, Estado y sociedad.

d) La disposición relativa a las instituciones públicas, en esencia, no se modifica, aunque también aquí se propone establecer la diferencia de géneros.

e) Se enuncian algunos de los Derechos del Niño contenidos en la Convención, como es el caso de la protección contra toda forma de discriminación, a formar parte de una familia, a tener un nombre desde su nacimiento, etc. Además, aunque sin definir, se propone agregar en éste que sería el párrafo séptimo el concepto de adolescentes, con

lo que en rigor estaríamos hablando ya de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

f) **En un párrafo tercero se propone prevenir que "los niños, niñas y adolescentes" especificados en el párrafo inmediato anterior, gozarán también de las garantías constitucionales y los demás derechos consagrados en las leyes y tratados internacionales ratificados por México.**

g) Finalmente, se propone establecer el derecho de cualquier persona para exigir de la autoridad competente el cumplimiento de los derechos anteriormente señalados, así como la sanción a los infractores.

J. Coincidimos con los autores de la iniciativa originada en esta Cámara, en su propósito de reforzar la disposición vigente en el cuarto constitucional, a efecto de hacer extensiva al Estado, así como a la sociedad, entendiendo por ésta para el caso específico a los ascendientes, adoptantes y tutores, la obligación de velar por la protección de la infancia. En consecuencia, nos parece pertinente la modificación del texto vigente a efecto de precisar y ampliar tal obligación del Estado y deber cívico de los gobernados, misma que se materializa en la parte inicial del párrafo sexto y en la parte final del párrafo octavo del articulado propuesto en la iniciativa. Esta misma obligación y deber cívico, como puede apreciarse en la transcripción anterior, están consideradas en el texto de la minuta aprobada por nuestra Colegisladora.

Sin embargo, nos parecería no sólo innecesario sino incluso reductor transcribir en el texto constitucional un catálogo incompleto de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, mismos que deben ser regulados no sólo en uno sino en diversos ordenamientos vigentes, como bien lo apuntan los autores de la iniciativa presentada en la LVI Legislatura y planteado por los Diputados en sus excitativas, a las que ya nos hemos referido. Asimismo, nos parece innecesario y redundante

establecer que las niñas, niños y adolescentes, gozarán también de las garantías consagradas en la Constitución y de los derechos establecidos en las leyes y tratados internacionales. Se trata de consideraciones que, por su parte, tiene ya incorporadas el texto aprobado por nuestra Colegisladora.

[...]

A 10 años de la Convención, estamos concretando en esta sesión de la Honorable Cámara de Diputados un paso más para cumplir con la recomendación del Comité Sobre los derechos de la Infancia, en el sentido de que nuestro país como Estado parte de la Convención, continúa con las reformas legislativas que garanticen que la legislación concerniente a los derechos de la infancia esté en plena, en completa concordancia con los principios y estipulaciones de la Convención y se logre un enfoque integral.

[...]

La Convención de los Derechos del Niño de 1989, fue indudablemente un presagio para el 50 Aniversario de la Aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 150 Aniversario de la Abolición de la Esclavitud.

Ya han transcurrido once años desde que se aprobó la Convención de los Derechos del Niño y más de 191 países del mundo la han ratificado, es más, éste es el instrumento de derechos humanos que ha sido más ampliamente refrendado en la historia de toda la humanidad.

*A pesar de ello, se tiene conocimiento que desgraciadamente se siguen violando los derechos de los niños de todo el mundo, de los niños y de las niñas en todos los países del orbe y por tanto **se requiere que tanto instituciones públicas o privadas y la sociedad civil, por otro lado, respondan a este reto y sigan luchando para***

que la Convención se convierta en una realidad en beneficio de los niños y de las niñas del mundo.

Los derechos humanos trascienden las fronteras. **Los derechos humanos concretamente contenidos en esta Declaración de los Derechos del Niño, deben ser precisamente refrendados y reglamentados no sólo en nuestra Constitución sino también en una Ley Reglamentaria.**

Ya el proyecto de dictamen lo señala específicamente, que el 31 de julio de 1990 el Senado concretamente aprobó la Convención de los Derechos del Niño y ahí existía precisamente una obligación en su artículo 4°. que dice específicamente: 'Los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados partes adoptarán estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional'.

Es indudable que estos son ya los derechos de la tercera generación, que no tienen que estar regulados en el Código Civil, **sino que tienen que estar precisamente fundamentados en nuestra máxima ley, que es nuestra Constitución.**

Se ha dicho que es un adefesio, cuando en realidad **lo que se pretende incluir con esta reforma es precisamente el darle ya plena vigencia a esta recomendación internacional, a esta obligación de México en el campo internacional, para que precisamente nuestro país a través del derecho se convierta en un instrumento de cambio.**

Es una realidad que en nuestro México se requieren indudablemente grandes cambios en materia de la niñez. Es importante reconocer que la pobreza, la falta de educación, la falta de cuidado que todavía sufren los niños y las niñas en nuestro país, es algo que no se va a

alcanzar inmediatamente con la reforma constitucional. No se pretende que con la pura reforma constitucional se transforme la realidad, pero es indudable, y esto es innegable, el derecho es un instrumento de cambio, el derecho ha sido siempre un instrumento para el progreso de la humanidad; gracias a ello hemos logrado avances en materia internacional.

*Yo quisiera terminar mencionando que lo que fundamentalmente mueve esta reforma, es precisamente hacer una realidad la vigencia de los derechos humanos en nuestro México. Los niños, con su falta de madurez física o mental, necesitan protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal tanto antes como después del nacimiento y por ello tenemos que hacer realidad precisamente estos derechos que los niños tienen desde el momento en que son concebidos, precisamente para que puedan tener una infancia feliz y desarrollarse adecuadamente **como lo marca nuestra propia naturaleza.***

*Y por eso esta Declaración Universal de los Derechos Humanos, después refrendada en el Pacto de Apoyo a los Niños y Niñas y posteriormente, ahora, con **esta reforma constitucional, hará precisamente que estas normas de carácter internacional puestas en protocolos internacionales, tengan vigencia en nuestro México,** se hagan una realidad, puedan ser exigibles a nuestro Estado, a nuestras autoridades en todo el país, gracias precisamente a la modificación.*

Y aquí todos los países del mundo y México incluido entre ellos, tienen la obligación de legislar en esta materia con base en los acuerdos internacionales y esto que se está haciendo ahorita es dar cumplimiento con un precepto internacional, con una obligación que nuestro país adoptó hace once años y que hasta ahora le estamos dando vigencia.

[...].”

Como se advierte de las anteriores transcripciones, las cuales corresponden al proceso legislativo que dio origen a la reforma del artículo 4° de la Carta Magna, en la cual se estableció que ***“El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”***, el legislador no sólo buscó ampliar, profundizar y fortalecer las garantías constitucionales de los niños; sino que además, ***esa reforma tuvo como propósito directo reconocer los ideales que en materia de los derechos de los niños han sido reconocidos a nivel internacional, para de esta forma cristalizar la obligación asumida por el Estado Mexicano al suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se comprometió a dar prioridad a los derechos del menor, a fin de asegurar que tales derechos no fueran atropellados.***

Obligación que se corrobora e incluso se intensifica en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el doce de octubre de dos mil once, pues a raíz de ella, el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos sexto, séptimo y octavo, establece lo siguiente:

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

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

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

En efecto, se dice que en esta última reforma se corrobora e incluso se intensifica la obligación que el Estado tiene de respetar el interés superior de la niñez, pues como se advierte de la nueva redacción del artículo 4° constitucional, lo que antes era un deber del Estado en el sentido de proveer lo necesario para “propiciar” el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, ahora constituye un imperativo constitucional que va más allá de la simple obligación de **propiciar**, pues en la actualidad no sólo se obliga al Estado a velar por ello, sino que **se le exige cumplir con el interés superior del menor y garantizar de manera plena sus derechos.**

Incluso, **la intensidad de la obligación que ahora se reconoce, se extiende a los ascendientes, tutores y custodios**, pues lo que antes era un deber de preservar tales derechos, ahora se convierte en una obligación que no sólo los conmina a preservarlos, **sino a exigir el cumplimiento de los derechos y principios reconocidos en favor de la niñez; obligación que incluso también atañe a la sociedad, pues los particulares deben coadyuvar al cumplimiento de los derechos de la niñez.**

Ciertamente, el propósito de intensificar o dejar en claro la obligación que tiene el Estado de velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez y garantizar de manera plena sus derechos, se corrobora con la exposición de motivos⁷ que dio origen a la reforma de doce de octubre de dos mil once, pues en lo que al tema interesa, señala lo siguiente:

“En lo conducente, párrafos 6 y 7 del citado artículo 4, actualmente se prevé que: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de

⁷ Exposición de motivos de 22 abril 2004, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos".

La propuesta se sustituye en este párrafo séptimo la expresión "deber" por la de "obligación" por estimar que es más enfática y que como tal, atendiendo a la terminología legal, concretamente a la bilateralidad de la norma jurídica, expresa mejor el grado de responsabilidad que los sujetos a quienes va dirigida. Además, se agrega a la previsión vigente de que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, la de que también deberá proveer lo necesario para lograr la plena identidad de niños y niñas. Con lo anterior, se pretende que las legislaturas locales emprendan las medidas necesarias para establecer en sus respectivas legislaciones, las normas legales que constriñan a los progenitores a someterse a las pruebas idóneas para acreditar la paternidad, entre ellas, obviamente, las comparativas de material genético, dada su fiabilidad."

Atendiendo a lo anterior, es evidente que el interés superior de la niñez es un principio de rango constitucional, en tanto que el artículo 4° de la Carta Magna es terminante en señalar que el Estado –a través de sus diversas autoridades incluidas las de índole jurisdiccional–, está obligado a velar y cumplir con el interés superior del menor, así como a garantizar el ejercicio de sus derechos, incluidos los de rango internacional, entre ellos, los contenidos la Convención Sobre los Derechos del Niño, pues no se debe perder de vista que ésta, según lo dispuesto en su artículo 3, párrafo 1, también se sustenta en ese

principio,⁸ y que la reforma que lo elevó a rango constitucional, tuvo como propósito directo reconocer los ideales que en materia de los derechos de los niños han sido reconocidos a nivel internacional, para de esta forma cristalizar la obligación asumida por el Estado Mexicano al suscribir la Convención Sobre los Derechos del Niño, en la que se comprometió a dar prioridad a los derechos del menor, a fin de asegurar que tales derechos no fueran atropellados.

Así, es dable concluir que el interés superior de la niñez, además de ser un principio de rango constitucional, es un principio rector del marco internacional de los derechos del niño, por esa razón, y en concordancia con ello, en el ámbito interno, este principio también ha sido expresamente reconocido en diversas legislaciones entre ellas, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

En ese orden de ideas, si entre los derechos fundamentales reconocidos a nivel nacional e internacional a la niñez, se encuentra el relativo a la educación, el Estado está obligado a velar porque ese derecho no se vea transgredido, tomando al respecto las medidas que resulten necesarias para ese efecto, pues dicho interés es un criterio que debe tenerse en cuenta no sólo en la elaboración de las normas, sino también en la aplicación e interpretación de las mismas en cualquier controversia en la que de manera directa o indirecta, se involucren los derechos de la infancia, entre ellos el de la educación.

Lo anterior encuentra apoyo en los criterios que llevan por rubro: **“INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS**

⁸ “Artículo 3. --- 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, **una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.** (...)”.

INTERESES.”⁹, INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.”¹⁰, “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS.”¹¹ e “INTERÉS

⁹ “Época: Décima Época

Registro: 2012592

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 7/2016 (10a.)

Página: 10

INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. *El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos 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 su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.”*

¹⁰ “Época: Novena Época

Registro: 159897

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1

Materia(s): Constitucional, Civil

Tesis: 1a./J. 25/2012 (9a.)

Página: 334

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. *En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: “la expresión ‘interés superior del niño’ ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.*

¹¹ “Época: Décima Época

Registro: 2000989

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1

SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.”¹²

❖ **Derecho a la educación.**

En el caso nos centraremos en el derecho a la educación de la niñez, por ser lo que al caso interesa.

El derecho a la educación se encuentra consagrado en el artículo 3º de la Constitución Federal, el cual ha sido objeto de múltiples reformas, la más reciente de ellas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019.

*Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. CXXI/2012 (10a.)
Página: 261*

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS. *El interés superior del menor implica, entre otras cosas tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para elaborar normas y aplicarlas en todos los órdenes de la vida del menor, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención sobre los Derechos del Niño; así pues, está previsto normativamente en forma expresa y se funda en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños, en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con el pleno aprovechamiento de sus potencialidades; además, cumple con dos funciones normativas: a) como principio jurídico garantista y, b) como pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre los derechos de los menores.”*

¹² *“Época: Novena Época
Registro: 162354
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXIII, Abril de 2011
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. XLVII/2011
Página: 310*

INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL. *De acuerdo a una interpretación teleológica, el interés superior del niño es principio de rango constitucional, toda vez que en el dictamen de la reforma constitucional que dio lugar al actual texto del artículo 4o., se reconoce expresamente que uno de los objetivos del órgano reformador de la Constitución era adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en materia de protección de los derechos del niño. En este sentido, el interés superior del niño es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del niño. En el ámbito interno, el legislador ordinario también ha entendido que el interés superior es un principio que está implícito en la regulación constitucional de los derechos del niño, ya que es reconocido expresamente en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como un principio rector de los derechos del niño.”*

Así, en la actualidad dicho precepto establece lo siguiente:

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

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

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

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

Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional.

La ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las

entidades federativas, su implementación, conforme a los criterios de la educación previstos en este artículo.

La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley prevista en el párrafo anterior, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Los nombramientos derivados de estos procesos sólo se otorgarán en términos de dicha ley. Lo dispuesto en este párrafo en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio. A las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo no les serán aplicables estas disposiciones.

El Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, en los términos que disponga la ley.

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

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

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y

humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

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

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

Además:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(i) Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos,

para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad;

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

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

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

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

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

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

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su

patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

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

IX. Para contribuir al cumplimiento de los objetivos de este artículo, se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, al que le corresponderá:

a) Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;

b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;

c) Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;

d) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;

e) *Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia;*

f) *Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos, y*

g) *Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.*

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del organismo para la mejora continua de la educación, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. Definirá también los mecanismos y acciones necesarios que le permitan una eficaz colaboración y coordinación con las autoridades educativas federal y locales para el cumplimiento de sus respectivas funciones.

El organismo contará con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano.

La Junta Directiva será la responsable de la conducción, planeación, programación, organización y coordinación de los trabajos del organismo al que se refiere este artículo. Se integrará por cinco personas que durarán en su encargo siete años en forma escalonada y serán nombradas por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. El Presidente de la Junta Directiva será nombrado por sus integrantes y presidirá el Consejo Técnico de Educación.

El Consejo Técnico de Educación asesorará a la Junta Directiva en los términos que determine la ley, estará integrado por siete personas que durarán en el encargo cinco años en forma escalonada. Serán nombradas por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. En su composición se procurará la diversidad y representación de los tipos y modalidades educativos, así como la paridad de género. En

caso de falta absoluta de alguno de sus integrantes, la persona sustituta será nombrada para concluir el periodo respectivo.

Las personas que integren la Junta Directiva y el Consejo Técnico de Educación, deberán ser especialistas en investigación, política educativa, temas pedagógicos o tener experiencia docente en cualquier tipo o modalidad educativa; además acreditar el grado académico de su especialidad y experiencia, no haber sido dirigente de algún partido político o candidato a ocupar un cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación y cumplir con los requisitos que establezca la ley. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo al que se refiere esta fracción, contará con un Consejo Ciudadano honorífico, integrado por representantes de los sectores involucrados en materia educativa. La ley determinará las atribuciones, organización y funcionamiento de dicho Consejo, y

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

Como se desprende del precepto constitucional antes reproducido, toda persona tiene derecho a la educación; por tanto, el Estado en sus diversos niveles de gobierno, tiene la obligación de impartir y garantizar la educación básica, la cual se conforma por la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria.

Para garantizar este derecho, que se debe basar en la dignidad y el respeto irrestricto de las personas, ese precepto establece que la educación básica, la media superior e incluso la superior serán

obligatorias; y bajo esa lógica, reconoce que los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza-aprendizaje, permitiendo que los particulares puedan, bajo ciertas condiciones, impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

De igual manera, en ese precepto se establece que el Estado debe priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes, y jóvenes en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos.

Ahora bien, aunque la redacción del precepto antes reproducido obedece a una reciente reforma constitucional, misma que debido a su reciente publicación (15 de mayo de 2019), no podía ser atendida por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, en tanto que ésta se emitió con anterioridad (19 de septiembre de 2018), lo cierto es que parte de lo hasta aquí destacado, que es precisamente lo que al caso interesa, ya se contemplaba o se podía derivar de la propia Constitución, aún antes de la reforma mencionada.

En efecto, antes de la reforma publicada el 15 de mayo de 2019, el artículo 3º constitucional establecía lo siguiente:

“Art. 3o.- Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

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

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

Además:

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

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

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la 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, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

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

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

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

a) *Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y*

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

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

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

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del

sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado

para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.”

Como se desprende de lo anterior, desde antes de la reforma de 15 de mayo de 2019, el artículo 3º Constitucional, ya reconocía que toda persona tiene derecho a la educación, por tanto, el estado en sus diversos niveles de gobierno, ya estaba obligado a impartir y garantizar la educación básica, la cual se conforma por la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria.

Para garantizar este derecho, que se debe basar en el respeto irrestricto de las personas, ese precepto ya establecía que la educación básica y la media superior eran obligatorias; y que el Estado estaba obligado a garantizar la calidad en la educación obligatoria y la infraestructura educativa, así como la idoneidad de los docentes y directivos; además también permitía que los particulares, pudieran bajo

ciertas condiciones impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Ahora bien, aunque este precepto no establecía —como si lo hace en su actual redacción— que el Estado debe priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos, en realidad ello no era necesario, pues el artículo 4° Constitucional, ya era claro al señalar que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se debe velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, entre ellos, precisamente el derecho a la educación; y que además, este interés es el que debe guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.¹³

¹³ “Art. 4o.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

(Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

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

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

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los

Bajo esa lógica, aun y cuando antes de la reforma constitucional de 15 de mayo de 2019, el artículo 3° Constitucional, no mencionará que el estado debe priorizar el interés superior de la niñez para el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos, ello se podía derivar de interpretación conjunta de los artículos 3° y 4° de la Constitución Federal. Esto es así, porque si la educación es fundamental para el desarrollo holístico del menor, entonces se puede concluir que el acceso, permanencia y participación de los menores en los servicios educativos, es algo que resulta acorde al interés superior de la infancia.

Por otro lado, aunque el artículo 3° Constitucional, antes de la mencionada reforma, no reconocía en forma expresa que los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje, ello es irrelevante, pues de manera implícita se reconocía la importancia que los planteles educativos tienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pues como se mencionó, el artículo 3° Constitucional antes de la reforma mencionada, ya establecía que el Estado estaba obligado a garantizar la calidad de la educación, así como la infraestructura educativa.

Además, el reconocer que los planteles educativos son un espacio fundamental para el proceso de enseñanza-aprendizaje, se puede deducir de manera lógica, pues es en ellos donde se da y se recibe la educación.

*medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.
(Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.)*

Lo anterior aunado al hecho de que ello es algo que también se puede derivar de los compromisos internacionales asumidos desde antes por el Estado Mexicano.

Esto es así, pues cuando se suscribe un tratado internacional, en materia de derechos humanos, por regla general, en el propio instrumento, se reconoce la validez de las observaciones generales que para el efectivo respeto de los derechos hacen los comités designados para ese fin.¹⁴

¹⁴ **Convención sobre los Derechos del Niño.**

“Artículo 42

Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.”

“Artículo 43

1. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.

2. El Comité estará integrado por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la presente Convención. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercerán sus funciones a título personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos.

3. Los miembros del Comité serán elegidos, en votación secreta, de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada Estado Parte podrá designar a una persona escogida entre sus propios nacionales.

4. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la presente Convención y ulteriormente cada dos años. Con cuatro meses, como mínimo, de antelación respecto de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará después una lista en la que figurarán por orden alfabético todos los candidatos propuestos, con indicación de los Estados Partes que los hayan designado, y la comunicará a los Estados Partes en la presente Convención.

5. Las elecciones se celebrarán en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General en la Sede de las Naciones Unidas. En esa reunión, en la que la presencia de dos tercios de los Estados Partes constituirá quórum, las personas seleccionadas para formar parte del Comité serán aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

6. Los miembros del Comité serán elegidos por un periodo de cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de efectuada la primera elección, el Presidente de la reunión en que ésta se celebre elegirá por sorteo los nombres de esos cinco miembros.

7. Si un miembro del Comité fallece o dimite o declara que por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que propuso a ese miembro designará entre sus propios nacionales a otro experto para ejercer el mandato hasta su término, a reserva de la aprobación del Comité.

8. El Comité adoptará su propio reglamento.

9. El Comité elegirá su Mesa por un periodo de dos años.

10. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que determine el Comité. El Comité se reunirá normalmente todos los años. La duración de las reuniones del Comité será determinada y revisada, si procediera, por una reunión de los Estados Partes en la presente Convención, a reserva de la aprobación de la Asamblea General.

11. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité establecido en virtud de la presente Convención.

12. Previa aprobación de la Asamblea General, los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención recibirán emolumentos con cargo a fondos de las Naciones Unidas, según las condiciones que la Asamblea pueda establecer.”

“Artículo 44

1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:

a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;

b) En lo sucesivo, cada cinco años.

2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.

3. Los Estado Partes que hayan presentado un informe inicial como completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7058/2018

4. El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención.
5. El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.
6. Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.”

“Artículo 45

Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención:

- a) Los organismos especializados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención en los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de sus actividades;
- b) El Comité transmitirá, según estime conveniente, a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones;
- c) El Comité podrá recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que efectúe, en su nombre, estudios sobre cuestiones concretas relativas a los derechos del niño;
- d) El Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 de la presente Convención. Dichas sugerencias y recomendaciones generales deberán transmitirse a los Estados Partes interesados y notificarse a la Asamblea General, junto con los comentarios, si los hubiere, de los Estados Partes.”

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

“Artículo 16

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.
2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto.
b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de esos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.”

“Artículo 17

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.
2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto,
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta la misma.”

“Artículo 18

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.”

“Artículo 19

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.”

“Artículo 20

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.”

“Artículo 21

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.”

“Artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.”

Por ello, cuando se acude a un tratado internacional para invocar un derecho, es importante tener en consideración las observaciones generales que hacen los mencionados comités, a fin de atender las recomendaciones y alcances que sobre ese derecho se han formulado.

Bajo esa lógica, debe decirse que el derecho a la educación se encuentra reconocido tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues dichos instrumentos establecen lo siguiente:

❖ **Convención sobre los Derechos del Niño**

“Artículo 28

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

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

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

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

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

“Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto, comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.”

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

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

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

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.¹⁵

¹⁵ Respecto al derecho a la educación reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, se ha emitido la observación siguiente:

“Observación general N° 1 Propósitos de la educación Importancia del párrafo 1 del artículo 29. Comité de Derechos del Niño.

1. El párrafo 1 del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño reviste una importancia trascendental. Los propósitos de la educación que en él se enuncian y que han sido acordados por todos los Estados Partes, promueven, apoyan y protegen el valor supremo de la Convención: la dignidad humana innata a todo niño y sus derechos iguales e inalienables. Estos propósitos, enunciados en los cinco incisos del párrafo 1 del artículo 29 están directamente vinculados con el ejercicio de la dignidad humana y los derechos del niño, habida cuenta de sus necesidades especiales de desarrollo y las diversas capacidades en evolución. Los objetivos son el desarrollo holístico del niño hasta el máximo de sus posibilidades (29, 1, a)), lo que incluye inculcarle el respeto de los derechos humanos (29, 1, b)), potenciar su sensación de identidad y pertenencia (29, 1, c)) y su integración en la sociedad e interacción con otros (29, 1, d)) y con el medio ambiente (29, 1, e)).

2. El párrafo 1 del artículo 29 no sólo añade al derecho a la educación reconocido en el artículo 28 una dimensión cualitativa que refleja los derechos y la dignidad inherente del niño, sino que insiste también en la necesidad de que la educación gire en torno al niño, le sea favorable y lo habilite, y subraya la necesidad de que los procesos educativos se basen en los mismos principios enunciados. La educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto la “educación” es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad.

3. El derecho del niño a la educación no sólo se refiere al acceso a ella (art. 28), sino también a su contenido. Una educación cuyo contenido tenga hondas raíces en los valores que se enumeran en el párrafo 1 del artículo 29 brinda a todo niño una herramienta indispensable para que, con su esfuerzo, logre en el transcurso de su vida una respuesta equilibrada y respetuosa de los derechos humanos a las dificultades que acompañan a un período de cambios fundamentales impulsados por la mundialización, las nuevas tecnologías y los fenómenos conexos. Estas dificultades comprenden las tensiones entre lo mundial y lo local, lo individual y lo colectivo, la tradición y la modernidad, las consideraciones a largo y a corto plazo, la competencia y la igualdad de oportunidades, el enriquecimiento de los conocimientos y la capacidad de asimilarlos, y lo espiritual y lo material². Sin embargo, en los programas y políticas nacionales e internacionales en materia de educación que realmente importan, es muy frecuente que gran parte de los elementos enunciados en el párrafo 1 del artículo 29 no estén presentes o figuren únicamente como una idea de último momento para guardar las apariencias.

4. En el párrafo 1 del artículo 29 se dice que los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a una amplia gama de valores. Este consenso atraviesa las líneas divisorias que han trazado las religiones, las naciones y las culturas en muchas partes del mundo. A primera vista, cabría pensar que, en determinadas situaciones, algunos de los valores enunciados en el párrafo 1 del artículo 29 se contradicen mutuamente. Por ejemplo, las iniciativas para fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todos los pueblos a que se refiere el apartado d) del párrafo 1 tal vez no sean siempre compatibles de manera automática con las políticas formuladas, con arreglo al apartado c) del párrafo 1, para inculcar al niño el respeto de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya. En realidad, parte de la importancia de esta disposición consiste, precisamente, en que en ella se reconoce la necesidad de un enfoque equilibrado de la educación que permita conciliar valores distintos por medio del diálogo y el respeto a las diferencias. Además, los niños pueden ejercer una función singular superando muchas diferencias que han mantenido separados a grupos de personas a lo largo de la historia.

Funciones del párrafo 1 del artículo 29

5. El párrafo 1 del artículo 29 es mucho más que un inventario o una enumeración de los distintos objetivos que debe perseguir la educación. En el contexto general de la Convención, sirve para subrayar, entre otras, las dimensiones siguientes.

6. En primer lugar, hace hincapié en la naturaleza indispensablemente interconexa de las disposiciones de la Convención. Se basa en muchas otras disposiciones, las refuerza, las integra y las complementa y no se lo puede entender cumplidamente si se lo aísla de ellas. Además de los principios generales de la Convención, a saber, la no discriminación (art. 2), el interés superior del niño (art. 3), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y el derecho del niño a expresar su opinión y a que se la tenga debidamente en cuenta (art. 12), pueden mencionarse muchas otras disposiciones, como los derechos y deberes de los padres (arts. 5 y 18), la libertad de expresión (art. 13), la libertad de pensamiento (art. 14), el derecho a la información (art. 17), los derechos de los niños con discapacidades (art. 23), el derecho a la educación en materia de salud (art. 24), el derecho a la educación (art. 28) y los derechos lingüísticos y culturales de los niños pertenecientes a minorías étnicas (art. 30), además de muchas otras.

7. Los derechos del niño no son valores separados o aislados y fuera de contexto, sino que existen dentro de un marco ético más amplio que se describe parcialmente en el párrafo 1 del artículo 29 y en el preámbulo de la Convención. Muchas de las críticas que se han hecho a la Convención encuentran una respuesta específica en esta disposición. Así, por ejemplo, en este artículo se subraya la importancia del respeto a los padres, de la necesidad de entender los derechos dentro de un marco ético, moral, espiritual, cultural y social más amplio, y de que la mayor parte de los derechos del niño, lejos de haber sido impuestos desde fuera, son parte intrínseca de los valores de las comunidades locales.

8. En segundo lugar, el artículo atribuye importancia al proceso por el que se ha de promover el derecho a la educación. Así pues, los valores que se inculcan en el proceso educativo no deben socavar, sino consolidar, los esfuerzos destinados a promover el disfrute de otros derechos. En esto se incluyen no sólo los elementos integrantes del plan de estudios, sino también los procesos de enseñanza, los métodos pedagógicos y el marco en el que se imparte la educación, ya sea en el hogar, en la escuela u otros ámbitos. Los niños no pierden sus derechos humanos al salir de la escuela. Por ejemplo, la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su opinión libremente, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, y participar en la vida escolar. La educación debe respetar también los límites rigurosos impuestos a la disciplina, recogidos en el párrafo 2 del artículo 28, y promover la no violencia en la escuela. El Comité ha manifestado repetidas veces en sus observaciones finales que el castigo corporal es incompatible con el respeto a la dignidad intrínseca del niño y con los límites estrictos de la disciplina escolar. La observancia de los valores establecidos en el párrafo 1 del artículo 29 exige manifiestamente que las escuelas sean favorables a los niños, en el pleno sentido del término, y que sean compatibles con la dignidad del niño en todos los aspectos. Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la creación de comunidades escolares y consejos de alumnos, la educación y el asesoramiento entre compañeros, y la intervención de los niños en los procedimientos disciplinarios de la escuela, como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos.

9. En tercer lugar, si en el artículo 28 se destacan las obligaciones de los Estados Partes en relación con el establecimiento de sistemas educativos y con las garantías de acceso a ellos, en el párrafo 1 del artículo 29 se subraya el derecho individual y subjetivo a una determinada calidad de la educación. En armonía con la importancia que se atribuye en la Convención a la actuación en bien del interés superior del niño, en este artículo se destaca que la enseñanza debe girar en torno al niño: que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y capacidades necesidades de aprendizaje propias³. Por lo tanto, el programa de estudios debe guardar una relación directa con el marco social, cultural, ambiental y económico del niño y con sus necesidades presentes y futuras, y tomar plenamente en cuenta las aptitudes en evolución del niño; los métodos pedagógicos deben adaptarse a las distintas necesidades de los distintos niños. La educación también debe tener por objeto velar por que se asegure a cada niño la preparación fundamental para la vida activa y por que ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se topará en su camino. Los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental sino que comprenden también la preparación para la vida activa, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales.

10. La discriminación basada en cualquiera de los motivos que figuran en el artículo 2 de la Convención, bien sea de forma manifiesta o larvada, atenta contra la dignidad humana del niño y puede debilitar, e incluso destruir, su capacidad de beneficiarse de las oportunidades de la educación. Aunque el negar a un niño el acceso a la educación es un asunto que, básicamente, guarda relación con el artículo 28 de la Convención, son muchas las formas en que la inobservancia de los principios que figuran en el párrafo 1 del artículo 29 pueden tener efectos análogos. Un caso extremo sería el de la discriminación por motivo de género reforzada por un programa de estudios incompatible con los principios de la igualdad de género, por disposiciones que limiten las ventajas que pueden obtener las niñas de las oportunidades de educación ofrecidas y por un medio peligroso u hostil que desaliente la participación de las niñas. La discriminación de los niños con discapacidad también está arraigada en muchos sistemas educativos oficiales y en muchos marcos educativos paralelos, incluso en el hogar⁴. También los niños con VIH/SIDA son objeto de grave discriminación en los dos ámbitos⁵. Todas estas prácticas discriminatorias están en abierta contradicción con las condiciones enunciadas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 29 en virtud de las cuales la enseñanza debe estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

11. El Comité también desea destacar los nexos entre el párrafo 1 del artículo 29 y la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Los fenómenos del racismo y sus derivados medran donde imperan la ignorancia, los temores infundados a las diferencias raciales, étnicas, religiosas, culturales y lingüísticas o de otro tipo, la explotación de los prejuicios o la enseñanza o divulgación de valores distorsionados. Una educación que promueva el entendimiento y aprecio de los valores que se exponen en el párrafo 1 del artículo 29, entre ellos el respeto de las diferencias, y que ponga en tela de juicio todos los aspectos de la discriminación y los prejuicios constituirá un antídoto duradero y seguro contra todos estos extravíos. Por consiguiente, en todas las campañas contra la plaga del racismo y los fenómenos conexas debe asignarse a la educación una elevada prioridad. Asimismo, se ha de prestar especial atención a la importancia de la enseñanza sobre el racismo tal como éste se ha practicado históricamente y, en especial, en la forma en que se manifiesta o se ha manifestado en determinadas comunidades. El comportamiento racista no es algo en que solamente caen los "otros". Por lo tanto, es importante centrarse en la propia comunidad del niño al enseñar los derechos humanos y del niño y el principio de no discriminación. Esta enseñanza puede contribuir eficazmente a la prevención y eliminación del racismo, la discriminación étnica, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

12. En cuarto lugar, en el párrafo 1 del artículo 29 se insiste en la necesidad de un planteamiento holístico de la educación que garantice que las oportunidades educativas disponibles reflejen un equilibrio satisfactorio entre la promoción de los aspectos físicos, mentales, espirituales y emocionales entre la educación, las dimensiones intelectuales, sociales y prácticas, y los aspectos correspondientes a la infancia y al resto de la vida. El objetivo general de la educación es potenciar al máximo la capacidad del niño para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre y sus posibilidades de hacerlo. Debe hacerse hincapié en que el tipo de enseñanza que se concentra fundamentalmente en la acumulación de conocimientos, que estimula la competencia e impone los niños una carga excesiva de trabajo puede ser un grave impedimento para el desarrollo armonioso del niño hasta realizar todo el potencial de sus capacidades y aptitudes. La educación debe ser favorable a los niños y debe inspirar y motivar a cada uno de ellos. Las escuelas deben fomentar un clima humano y permitir a los niños que se desarrollen según la evolución de sus capacidades.

13. En quinto lugar, se hace hincapié en la necesidad de planear e impartir la educación de manera que promueva y refuerce la gama de valores éticos concretos consagrados en la Convención, entre ellos la educación para la paz, la tolerancia y el respeto del medio ambiente, de forma integrada y holística, lo que puede exigir un planteamiento multidisciplinario. No sólo es necesario promover y consolidar los valores enunciados en el párrafo 1 del artículo 29 por razón de problemas ajenos, sino que también se ha de prestar atención a los problemas existentes en la propia comunidad del niño. A este respecto, la educación debe tener lugar en el seno de la familia, pero también les corresponde un importante papel a las escuelas y a las comunidades. Por ejemplo, para inculcar el respeto del medio ambiente, la educación debe relacionar las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible con cuestiones socioeconómicas, socioculturales y demográficas. Del mismo modo, el respeto del medio ambiente ha de enseñarse a los niños en el hogar, en la escuela y en la comunidad y hacerse extensivo a problemas nacionales e internacionales, y se ha de hacer participar activamente a los niños en proyectos ambientales locales, regionales o mundiales.

14. En sexto lugar, se indica la función esencial de las oportunidades de educación apropiadas en la promoción de todos los demás derechos humanos y la noción de su indivisibilidad. La capacidad del niño para participar plena y responsablemente

en una sociedad libre puede verse dificultada o debilitada no sólo porque se le deniegue simple y llanamente el acceso a la educación, sino también porque no se promueva la comprensión de los valores reconocidos en este artículo.

Educación en la esfera de los derechos humanos

15. El párrafo 1 del artículo 29 puede considerarse también como una piedra angular de los distintos programas de educación en la esfera de los derechos humanos que se pedían en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y que promueven los organismos internacionales. No obstante, no siempre se ha reconocido a los derechos del niño la relevancia que merecen en el marco de estas actividades. La educación en la esfera de los derechos humanos debe facilitar información sobre el contenido de los tratados de derechos humanos, pero los niños también deben aprender lo que son esos derechos observando la aplicación en la práctica de las normas de derechos humanos, ya sea en el hogar, en la escuela o en la comunidad. La educación en la esfera de los derechos humanos debe constituir un proceso integral que se prolongue toda la vida y empiece con la manifestación de valores de derechos humanos en la vida y las experiencias cotidianas de los niños⁶.

16. Los valores que se enuncian en el párrafo 1 del artículo 29 son pertinentes para los niños que viven en zonas en paz, pero son aún más importantes para los que viven en situaciones de conflicto o de excepción. Como se señala en el Marco de Acción de Dakar, en el contexto de los sistemas educativos afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad es importante poner en práctica los programas de educación de modo que propicien el mutuo entendimiento, la paz y la tolerancia, y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos⁷. También la enseñanza sobre el derecho internacional humanitario constituye un aspecto importante, pero demasiado descuidado, de los esfuerzos destinados a poner en práctica el párrafo 1 del artículo 29.

Aplicación, supervisión y examen

17. Los objetivos y valores que se enumeran en este artículo se expresan de forma muy general y sus repercusiones son potencialmente muy amplias. Esta circunstancia parece haber dado lugar a que muchos Estados Partes consideren que no es necesario, o que es incluso contraproducente, garantizar que los correspondientes principios queden reflejados en la legislación o en directrices administrativas. Este supuesto carece de justificación. Si no hay un refrendo oficial concreto en el derecho o las normas nacionales, parece poco probable que los principios pertinentes se apliquen o vayan a ser aplicados para inspirar de verdad las políticas educativas. Por consiguiente, el Comité exhorta a todos los Estados Partes a que adopten las medidas necesarias para incorporar oficialmente estos principios en sus políticas educativas y en su legislación a todos los niveles.

18. La promoción efectiva del párrafo 1 del artículo 29 exige una modificación fundamental de los programas de estudios, a fin de incorporar los diversos propósitos de la educación, y una revisión sistemática de los libros de texto y otros materiales y tecnologías docentes, así como de las políticas escolares. Son claramente insuficientes las soluciones que se limitan a superponer los propósitos y valores del artículo al sistema actual, sin fomentar transformaciones más profundas. No se pueden integrar efectivamente los valores pertinentes en un programa más amplio y, por consiguiente, armonizarlos con él, si los que deben transmitir, promover, enseñar y, en la medida de lo posible, ejemplificar los valores no están convencidos de su importancia. Por lo tanto, para los maestros, los administradores en la esfera docente y todos los que intervienen en la educación de los niños, son fundamentales los planes de formación y perfeccionamiento en el servicio que promuevan los principios establecidos en el párrafo 1 del artículo 29. Asimismo, es importante que los métodos pedagógicos empleados en las escuelas reflejen el espíritu y la forma de entender la educación de la Convención sobre los Derechos del Niño y los propósitos de la educación que se exponen en el párrafo 1 del artículo 29.

19. Por otra parte, el propio entorno escolar debe reflejar la libertad y el espíritu de entendimiento, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, por los que se aboga en los apartados b) y d) del párrafo 1 del artículo 29. Una escuela en la que se permita la intimidación de los más débiles u otras prácticas violentas o excluyentes no cumple con los requisitos del párrafo 1 del artículo 29. El término "educación en la esfera de los derechos humanos" se utiliza con demasiada frecuencia de una forma tal que sus connotaciones se simplifican en exceso. Además de una educación oficial en materia de derechos humanos, lo que hace falta es promover los valores y las políticas que favorecen los derechos humanos, no sólo en las escuelas y universidades, sino también en el seno de la comunidad entera.

20. En términos generales, las diversas iniciativas que se pide a los Estados Partes que adopten en virtud de las obligaciones dimanantes de la Convención, carecerán de base suficiente si no se divulga ampliamente el texto de la propia Convención, de conformidad con las disposiciones del artículo 42. De esta forma se facilitará también el papel de los niños como promotores y defensores de los derechos de la infancia en su vida diaria. A fin de facilitar una difusión más amplia, los Estados Partes debieran informar sobre las medidas que hayan adoptado para alcanzar este objetivo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debiera crear una amplia base de datos con las versiones de la Convención que se hayan traducido a los distintos idiomas.

21. A los medios de comunicación, definidos en un sentido amplio, también les corresponde un papel central de promover los valores y propósitos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 29 y de velar por que sus actividades no debiliten los esfuerzos de otros por promover estos objetivos. Conforme al apartado a) del artículo 17 de la Convención, los gobiernos tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para alentar a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño⁸.

22. El Comité exhorta a los Estados Partes a prestar más atención a la educación, considerándola como un proceso dinámico, y a idear los medios para valorar las modificaciones experimentadas con el correr del tiempo en relación con el párrafo 1 del artículo 29. Todo niño tiene derecho a una educación de buena calidad, lo que a su vez exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, de los materiales y procesos pedagógicos, y de los resultados de la enseñanza. El Comité señala la importancia de los estudios que puedan brindar una oportunidad para evaluar los progresos realizados, basados en el análisis de las ideas de todos los participantes en el proceso, inclusive de los niños que asisten ahora a la escuela o que ya han terminado su escolaridad, de los maestros y los dirigentes juveniles, de los padres y de los supervisores y administradores en la esfera de la educación. A este respecto, el Comité destaca el papel de la supervisión a escala nacional que trata de garantizar que los niños, los padres y los maestros puedan participar en las decisiones relativas a la educación.

23. El Comité exhorta a los Estados Partes a elaborar un plan nacional integral de acción para promover y supervisar el logro de los objetivos que se enuncian en el párrafo 1 del artículo 29. Aunque este plan se elabore en el marco más amplio de un plan nacional para la infancia, un plan nacional de acción en materia de derechos humanos o una estrategia nacional de educación en la esfera de los derechos humanos, el gobierno debe velar por que se aborden todas las cuestiones de las que se ocupa el párrafo 1 del artículo 29 y siempre desde la perspectiva de los derechos del niño. El Comité insta a las Naciones Unidas y otros órganos internacionales interesados en la política educativa y en la educación en la esfera de los derechos humanos a que traten de mejorar la coordinación, a fin de potenciar la aplicación efectiva del párrafo 1 del artículo 29.

24. La elaboración y aplicación de programas de promoción de los valores que se enuncian en este artículo deben formar parte de la respuesta normal de los gobiernos a la casi totalidad de las situaciones en las que se hayan producido violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Por ejemplo, cuando ocurren graves incidentes de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en los que participan menores de 18 años, es razonable suponer que el gobierno no ha hecho cuanto estaba a su alcance para promover los valores enunciados en la Convención en general, y en el párrafo

❖ **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

“Artículo 13

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

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

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

1 del artículo 29, en particular. Por consiguiente, se han de adoptar nuevas medidas adecuadas, con arreglo al párrafo 1 del artículo 29, entre ellas la investigación de las técnicas pedagógicas y la adopción de las que puedan contribuir al ejercicio de los derechos enunciados en la Convención.

25. Los Estados Partes también habrán de tomar en consideración la posibilidad de establecer un procedimiento de examen que responda a las denuncias de que las actuales políticas o prácticas no son compatibles con el párrafo 1 del artículo 29. Estos procedimientos de examen no implican necesariamente la creación de nuevos órganos judiciales, administrativos o docentes, sino que también podrían confiarse a instituciones nacionales de derechos humanos o a los actuales órganos administrativos. El Comité solicita que, al informar sobre este artículo, cada Estado Parte determine las auténticas posibilidades existentes en el plano nacional o local de revisar los criterios vigentes cuya incompatibilidad con la Convención se denuncie. Debe facilitarse información sobre la forma en que se pueden poner en marcha estos exámenes y sobre cuántos de estos procedimientos de examen se han iniciado en el período comprendido en el informe.

26. El Comité solicita a cada Estado Parte que, a fin de concentrar mejor el proceso de examen de los informes de los Estados Partes que tratan del párrafo 1 del artículo 29 y, de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 a los efectos de que los informes deberán indicar circunstancias y dificultades, señalen detalladamente en sus informes periódicos lo que consideren como las principales prioridades en su ámbito de competencia que exijan un esfuerzo más concertado para promover los valores que se enuncian en esta disposición y que describan brevemente el programa de actividades que se proponen llevar a cabo en los siguientes cinco años, para hacer frente a los problemas señalados.

27. El Comité exhorta a los órganos y organismos de las Naciones Unidas y otros órganos competentes, cuya función se recalca en el artículo 45 de la Convención, a contribuir de forma más activa y sistemática a la labor del Comité en relación con el párrafo 1 del artículo 29.

28. Para ejecutar los planes nacionales integrales de acción destinados a potenciar el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 29 se necesitan recursos humanos y financieros hasta el máximo de que se disponga, de conformidad con el artículo 4. Por consiguiente, el Comité considera que la limitación de recursos no justifica que un Estado Parte no adopte ninguna de las medidas necesarias, o las suficientes. En este contexto y, a la luz de las obligaciones de los Estados Partes de promover y fomentar la cooperación internacional, tanto en términos generales (artículos 4 y 45 de la Convención), como en relación con la educación (párrafo 3 del artículo 28), el Comité insta a los Estados Partes que proporcionan cooperación para el desarrollo a velar por que en los programas que elaboren se tengan plenamente en cuenta los principios que figuran en el párrafo 1 del artículo 29.”

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

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

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

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

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

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

“Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.”¹⁶

¹⁶ Con relación al derecho a la educación reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se han emitido las observaciones siguientes:

“Observación General No. 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14)

1. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados Partes que aún no hayan podido instituir la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, que se comprometan a elaborar y adoptar, dentro de un plazo, de dos años un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un plazo razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos. Pese a las obligaciones asumidas de conformidad con el artículo 14, varios Estados Partes no han redactado ni aplicado un plan de acción para la enseñanza primaria obligatoria y gratuita.

2. El derecho a la educación, reconocido en los artículos 13 y 14 del Pacto, así como en otros tratados internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, es de vital importancia. Se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es, todos esos derechos al mismo tiempo. También, de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.

3. En consonancia con la clara e inequívoca obligación que les impone el artículo 14, todos los Estados Partes tienen el deber de presentar al Comité un plan de acción planeado según el modelo especificado en el párrafo 8 infra. Esta obligación tiene que respetarse escrupulosamente dado que se estima que en los países en desarrollo 130 millones de niños en edad escolar, de los cuales aproximadamente dos tercios son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria**. El Comité es plenamente consciente de que hay muchos factores diversos que dificultan el cumplimiento por los Estados Partes de su obligación de elaborar un plan de acción. Por ejemplo, los programas de ajuste estructural que comenzaron en el decenio de 1970, las crisis de la deuda que siguieron en el decenio de 1980 y las crisis financieras de finales del decenio de 1990, así como otros factores, han aumentado considerablemente la medida en que se deniega el derecho a la enseñanza primaria. Ahora bien, estas dificultades no pueden eximir a los Estados Partes de la obligación de adoptar y presentar al Comité un plan de acción, según lo previsto en el artículo 14 del Pacto.

4. Los planes de acción preparados por los Estados Partes en el Pacto, de conformidad con el artículo 14, son especialmente importantes dado que la labor del Comité ha mostrado que la falta de oportunidades educacionales para esos niños es también una de las causas de que sean víctimas de muchas otras violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, esos niños, que quizá vivan en una pobreza abyecta y llevan una vida sana, son particularmente vulnerables al trabajo forzoso y otras formas de explotación. Además, existe una relación directa entre, por ejemplo, el nivel de matrícula de niñas en la escuela primaria y una disminución considerable de los matrimonios infantiles.

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

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

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

8. Adopción de un plan detallado. Se exige al Estado Parte que adopte un plan de acción en un plazo de dos años. Esto debe entenderse en el sentido de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Pacto para el Estado de que se trate, o los dos años siguientes a un ulterior cambio de circunstancias que hubiera llevado a la inobservancia de la obligación pertinente. La obligación es constante y los Estados Partes a los que se aplique la disposición en virtud de la situación correspondiente no estarán exentos de la obligación por no haber adoptado medida alguna en el plazo de dos años. El plan debe abarcar todas las medidas que sean necesarias para garantizar cada uno de los componentes necesarios del derecho y debe ser lo suficientemente detallado como para conseguir la aplicación plena del derecho. Es de vital importancia la participación de todos los sectores de la sociedad civil en la elaboración del plan y es esencial que existan algunos medios para evaluar periódicamente los progresos y garantizar la responsabilidad. Sin estos elementos se socavaría la importancia del artículo.

9. Obligaciones. El Estado Parte no puede eludir la obligación inequívoca de adoptar un plan de acción alegando que no dispone de los recursos necesarios. Si pudiera eludirse la obligación de este modo, no se justificaría el requisito singular contenido en el artículo 14 que, prácticamente por definición, se aplica a las situaciones que se caracterizan por la insuficiencia de recursos financieros. Del mismo modo y por la misma razón, la referencia que se hace en el párrafo 1 del artículo 2 y en

el artículo 23 del Pacto a "la asistencia y la cooperación internacionales" es de especial importancia en esta situación. Cuando esté claro que un Estado carezca de recursos financieros y de los conocimientos necesarios para "elaborar y adoptar" un plan detallado, la comunidad internacional tendrá la obligación clara de prestar asistencia.

10. Aplicación progresiva. El plan de acción debe tener como objetivo el logro de la aplicación progresiva del derecho a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, previsto en el artículo 14. Al contrario que la disposición contenida en el párrafo 1 del artículo 2, el artículo 14 especifica que de todas formas la fecha meta debe ser "un número razonable de años" y, además, que el calendario deberá ser "fijado en el plan". Es decir, el plan debe fijar específicamente una serie de fechas concretas de aplicación para cada fase de la aplicación progresiva del plan. Ello subraya tanto la importancia como la inflexibilidad relativa de la obligación de que se trata. Además, hay que destacar a este respecto que las demás obligaciones del Estado Parte, tales como la no discriminación, han de aplicarse de forma plena e inmediata.

11. El Comité pide a todos los Estados Partes para los cuales sea pertinente el artículo 14 que garanticen el pleno cumplimiento de sus disposiciones y que el plan de acción que elaboren se presente al Comité como parte integrante de los informes exigidos por el Pacto. Además, en los casos apropiados, el Comité alienta a los Estados Partes a recabar la asistencia de los organismos internacionales competentes, en particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, tanto en la preparación de los planes de acción previstos en el artículo 14 como en su aplicación ulterior. El Comité también pide a los organismos internacionales pertinentes que presten asistencia a los Estados en la mayor medida posible para que satisfagan sus obligaciones con carácter urgente."

"Observación General No. 13. El derecho a la educación (artículo 13).

1. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.

2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedica dos artículos al derecho a la educación, los artículos 13 y 14. El artículo 13, la disposición más extensa del Pacto, es el artículo de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos. El Comité ya ha aprobado la Observación general Nº 11 sobre el artículo 14 (planes de acción para la enseñanza primaria); la Observación general Nº 11 y la presente son complementarias y deben examinarse conjuntamente. El Comité sabe que, para millones de personas de todo el mundo, el disfrute del derecho a la educación sigue siendo un objetivo lejano. Más aún, en muchos casos, este objetivo se aleja cada vez más. El Comité también tiene conciencia de los extraordinarios obstáculos estructurales y de otro tipo que impiden la aplicación plena del artículo 13 en muchos Estados Partes.

3. Con miras a ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y cumplir sus obligaciones en materia de prestación de informes, esta Observación general está consagrada al contenido normativo del artículo 13 (parte I, párrs. 4 a 42), a algunas de las obligaciones que de él se desprenden (parte II, párrs. 43 a 57) y a algunas violaciones caracterizadas (parte II, párrs. 58 y 59). En la parte III se recogen breves observaciones acerca de las obligaciones de otros agentes que los Estados Partes. Se basa en la amplia experiencia adquirida por el Comité en el examen de los informes de los Estados Partes a lo largo de muchos años.

1. Contenido normativo del artículo 13

Párrafo 1 del artículo 13 - Propósitos y objetivos de la educación

4. Los Estados Partes convienen en que toda la enseñanza, ya sea pública o privada, escolar o extraescolar, debe orientarse hacia los propósitos y objetivos que se definen en el párrafo 1 del artículo 13. El Comité observa que estos objetivos de la educación reflejan los propósitos y principios fundamentales de las Naciones Unidas, consagrados en los Artículos 1 y 2 de la Carta. Se encuentran asimismo, en su mayor parte, en el párrafo 2 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, si bien el párrafo 1 del artículo 13 amplía la Declaración desde tres puntos de vista: la educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos. De todos esos objetivos de la educación que son comunes al párrafo 2 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y al párrafo 1 del artículo 13 del Pacto, acaso el fundamental sea el que afirma que "la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana".

5. El Comité toma nota de que, desde que la Asamblea General aprobó el Pacto en 1966, otros instrumentos internacionales han seguido desarrollando los objetivos a los que debe dirigirse la educación y, por consiguiente, considera que los Estados Partes tienen la obligación de velar por que la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13, interpretados a la luz de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien (Tailandia), 1990) (art. 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 1 del artículo 29), la Declaración y Plan de Acción de Viena (parte I, párr. 33, y parte II, párr. 80), y el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (párr. 2). Todos estos textos tienen grandes coincidencias con el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto, pero también incluyen elementos que no están contemplados expresamente en él, por ejemplo, referencias concretas a la igualdad entre los sexos y el respeto del medio ambiente. Estos nuevos elementos están implícitos y reflejan una interpretación contemporánea del párrafo 1 del artículo 13. La opinión del Comité se sustenta en el amplio apoyo que los textos que se acaba de mencionar han recibido en todas las regiones del mundo^[i]

Párrafo 2 del artículo 13 - El derecho a recibir educación, observaciones generales

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

a. Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, e el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b. Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);
- Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);
- Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.
- c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).
- d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.
7. Al considerar la correcta aplicación de estas "características interrelacionadas y fundamentales", se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos.
- Apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 - El derecho a la enseñanza primaria
8. La enseñanza primaria comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la educación en todas sus formas y en todos los niveles[iii].
9. Para la interpretación correcta de "enseñanza primaria", el Comité se guía por la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, donde se afirma: "El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria. La educación primaria debe ser universal, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad" (art. 5). La Declaración define "las necesidades básicas de aprendizaje" en su artículo 1[iv]. Si bien enseñanza primaria no es sinónimo de educación básica, hay una estrecha correlación entre ambas. A este respecto, el Comité suscribe la posición del UNICEF: "la enseñanza primaria es el componente más importante de la educación básica"[v].
10. Según la formulación del apartado a) del párrafo 2 del artículo 13, la enseñanza primaria tiene dos rasgos distintivos: es "obligatoria" y "asequible a todos gratuitamente". Véanse las observaciones del Comité sobre ambas expresiones en los párrafos 6 y 7 de la Observación general Nº 11 sobre el artículo 14 del Pacto.
- Apartado b) del párrafo 2 del artículo 13 - El derecho a la enseñanza secundaria**
11. La enseñanza secundaria comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles[vi].
12. Aunque el contenido de la enseñanza secundaria varía entre los Estados Partes y con el correr del tiempo, implica la conclusión de la educación básica y la consolidación de los fundamentos del desarrollo humano y del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Prepara a los estudiantes para la enseñanza superior y profesional[vii]. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 13 se aplica a la enseñanza secundaria "en sus diferentes formas", reconociéndose con ello que la enseñanza secundaria exige planes de estudio flexibles y sistemas de instrucción variados que se adapten a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales. El Comité estimula la elaboración y la aplicación de programas "alternativos" en paralelo con los sistemas de las escuelas secundarias normales.
13. De conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 13, la enseñanza secundaria debe "ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita". La expresión "generalizada" significa, en primer lugar, que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno y en segundo lugar, que se impartirá en todo el Estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones. Véase en el párrafo 10 supra la interpretación que el Comité hace de "accesible". Para la interpretación de "accesible" por el Comité, véase el párrafo 6 supra. La expresión "por cuantos medios sean apropiados" refuerza el argumento de que los Estados Partes deben adoptar criterios variados e innovadores en lo que respecta a la enseñanza secundaria en distintos contextos sociales y culturales.
14. "La implantación progresiva de la enseñanza gratuita" significa que, si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas. Véase el párrafo 7 de la Observación general Nº 11 sobre el artículo 14 en lo que respecta a las observaciones generales del Comité sobre el significado de "gratuito".
- Enseñanza técnica y profesional**
15. La enseñanza técnica y profesional forma parte del derecho a la educación y del derecho al trabajo (párrafo 2 del artículo 6). El apartado b) del párrafo 2 del artículo 13 presenta la enseñanza técnica y profesional como parte de la enseñanza secundaria, lo que refleja su importancia especial en ese nivel de la enseñanza. El párrafo 2 del artículo 6, en cambio, no menciona la enseñanza técnica y profesional en relación con un nivel específico de educación, por entender que tiene un papel más amplio, ya que permite "conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva". Asimismo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que "la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada" (párrafo 1 del artículo 26). En consecuencia, el Comité considera que la enseñanza técnica y profesional constituye un elemento integral de todos los niveles de la enseñanza[viii].
16. La iniciación al mundo del trabajo y la tecnología no debería limitarse a programas de enseñanza técnica y profesional concretos, sino entenderse como componente de la enseñanza general. Con arreglo a la Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (1989), esa enseñanza se refiere a "todas las formas y niveles del proceso de educación que incluye, además de los conocimientos generales, el estudio de las técnicas y de las disciplinas afines, la adquisición de habilidades prácticas, de conocimientos prácticos y de aptitudes, y la comprensión de los diferentes oficios en los diversos sectores de la vida económica y social" (párrafo a) del artículo 1) Entendido de esta forma, perspectiva adaptada igualmente en determinados Convenios de la OIT[ix], el derecho a la enseñanza técnica y profesional abarca los siguientes aspectos:
- a) Capacita a los estudiantes para adquirir conocimientos y competencias que contribuyan a su desarrollo personal, su posibilidad de valerse por sí mismos y acrecienta la productividad de sus familias y comunidades, comprendido el desarrollo social y económico del Estado Parte;
- b) Tiene en cuenta las circunstancias sociales, culturales y educativas de la población en cuestión; las competencias, los conocimientos y los niveles de calificación necesarios en los diversos sectores de la economía; y el bienestar, la higiene y la seguridad laborales;
- c) Se ocupa de reciclar a los adultos cuyos conocimientos y competencias hayan quedado atrasados a causa de las transformaciones tecnológicas, económicas, laborales, sociales, etc.;

- d) Consiste en programas que den a los estudiantes, especialmente a los de los países en desarrollo, la posibilidad de recibir enseñanza técnica y profesional en otros Estados, con vistas a una transferencia y una adaptación de tecnología correctas;
- e) En el contexto de las disposiciones del Pacto relativas a la no discriminación y la igualdad, consiste en programas encaminados a promover la enseñanza destinada a las mujeres, las niñas, los jóvenes no escolarizados, los jóvenes sin empleo, los hijos de trabajadores migrantes, los refugiados, las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos.

Apartado c) del párrafo 2 del artículo 13 - El derecho a la enseñanza superior

17. La enseñanza superior comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles[x].

18. Si bien el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13 sigue la misma tónica del apartado b) del párrafo 2 del artículo 13, no hace referencia ni a la educación "en sus diferentes formas" ni concretamente a la enseñanza técnica y profesional, omisiones que reflejan sólo una diferencia entre el apartado b) y el c) del párrafo 2 del artículo 13 en relación con la prioridad atribuida. Para que la enseñanza superior responda a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales, es preciso que los planes de estudio sean flexibles y los sistemas de instrucción variados, con utilización incluso de la enseñanza a distancia; por consiguiente, en la práctica, tanto la enseñanza secundaria como superior han de estar disponibles "en diferentes formas". En cuanto a la inexistencia en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13, de referencia a la enseñanza técnica y profesional, el párrafo 2 del artículo 6 del Pacto y el párrafo 1 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos significan que la enseñanza técnica y profesional forma parte integral de todos los niveles de enseñanza, comprendida la superior[xi].

19. La tercera diferencia, y la más significativa, entre los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 13 estriba en que, si bien la enseñanza secundaria "debe ser generalizada y hacerse accesible a todos", la enseñanza superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno". Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13, la enseñanza superior no "debe ser generalizada", sino sólo disponible "sobre la base de la capacidad", capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual.

20. Teniendo en cuenta que la redacción de los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 13 es la misma (por ejemplo "la implantación progresiva de la enseñanza gratuita"), véanse las observaciones anteriores sobre el apartado b) del párrafo 2 del artículo 13.

Apartado d) del párrafo 2 del artículo 13 - El derecho a la educación fundamental

21. La educación fundamental comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles[xii].

22. En términos generales, la educación fundamental corresponde a la enseñanza básica, según lo expuesto en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos[xiii]. Con arreglo al apartado d) del párrafo 2 del artículo 13, las personas "que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria" tienen derecho a la educación fundamental, o a la enseñanza básica, conforme a la definición que figura en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos.

23. Puesto que todos tienen el derecho de satisfacer sus "necesidades básicas de aprendizaje", con arreglo a la Declaración Mundial, el derecho a la educación fundamental no se limita a los que "no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria". El derecho a la educación fundamental se aplica a todos los que todavía no han satisfecho sus "necesidades básicas de aprendizaje".

24. Debe hacerse hincapié en que el goce del derecho a la educación fundamental no está limitado por la edad ni el sexo; se aplica a niños, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores. La educación fundamental, por consiguiente, es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente. Habida cuenta de que la educación fundamental es un derecho de todos los grupos de edad, deben formularse planes de estudio y los correspondientes sistemas que sean idóneos para alumnos de todas las edades.

Apartado e) del párrafo 2 del artículo 13 - El sistema escolar; sistema adecuado de becas; condiciones materiales del cuerpo docente

25. La exigencia de "proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza" significa que el Estado Parte tiene la obligación de formular una estrategia global de desarrollo de su sistema escolar, la cual debe abarcar la escolarización en todos los niveles, pero el Pacto exige que los Estados Partes den prioridad a la enseñanza primaria (véase el párrafo 51). "Proseguir activamente" indica que, en cierta medida, la estrategia global ha de ser objeto de prioridad gubernamental y, en cualquier caso, ha de aplicarse con empeño.

26. La exigencia de "implantar un sistema adecuado de becas" debe leerse conjuntamente con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y la no discriminación; el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos.

27. Aunque el Pacto exige "mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente", en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptablemente bajos. Esta situación no sólo no se corresponde con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, sino que es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los alumnos a la educación. El Comité observa también la relación que existe entre el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, el párrafo 2 del artículo 2 y los artículos 3 y 6 a 8 del Pacto, que tratan del derecho de los docentes a organizarse y negociar colectivamente, y señala a la atención de los Estados Partes la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente (1966) hecha conjuntamente por la UNESCO y la OIT y la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de la UNESCO (1997), y los insta a informar sobre las medidas que adopten para velar por que todo el personal docente goce de unas condiciones y una situación acordes con su función.

Párrafos 3 y 4 del artículo 13 - El derecho a la libertad de enseñanza

28. El párrafo 3 del artículo 13 contiene dos elementos, uno de los cuales es que los Estados Partes se comprometen a respetar la libertad de los padres y tutores legales para que sus hijos o pupilos reciban una educación religiosa o moral conforme a sus propias convicciones[xiv]. En opinión del Comité, este elemento del párrafo 3 del artículo 13 permite la enseñanza de temas como la historia general de las religiones y la ética en las escuelas públicas, siempre que se impartan de forma imparcial y objetiva, que respete la libertad de opinión, de conciencia y de expresión. Observa que la enseñanza pública que incluya instrucción en una determinada religión o creencia no se atiene al párrafo 3 del artículo 13, salvo que se estipulen exenciones no discriminatorias o alternativas que se adapten a los deseos de los padres y tutores.

29. El segundo elemento del párrafo 3 del artículo 13 es la libertad de los padres y tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las públicas, "siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe". Esa disposición se complementa con el párrafo 4 del artículo 13, que afirma "la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza", siempre que satisfagan los objetivos educativos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13 y determinadas normas mínimas. Estas normas mínimas pueden referirse a cuestiones como la admisión, los planes de estudio y el reconocimiento de certificados. Las normas mínimas, a su vez, han de respetar los objetivos educativos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13.

30. Con arreglo al párrafo 4 del artículo 13, todos, incluso los no nacionales, tienen la libertad de establecer y dirigir instituciones de enseñanza. La libertad se aplica también a las "entidades", es decir personas jurídicas o instituciones, y comprende el derecho a establecer y dirigir todo tipo de instituciones de enseñanza, incluidas guarderías, universidades e instituciones de educación de adultos. En aplicación de los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y participación real de todos en la sociedad, el Estado tienen la obligación de velar por que la libertad consagrada en el párrafo 4 del artículo 13 no provoque disparidades extremadas de posibilidades en materia de instrucción para algunos grupos de la sociedad.

Artículo 13 - Temas especiales de amplia aplicación

No discriminación e igualdad de trato

31. La prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente. El Comité interpreta el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 a la luz de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales (Convenio Nº 169) y desea recalcar las cuestiones que a continuación se exponen.

32. La adopción de medidas especiales provisionales destinadas a lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres y de los grupos desfavorecidos no es una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta a la educación, siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinadas.

33. En algunas circunstancias, se considerará que la existencia de sistemas o instituciones de enseñanza separados para los grupos definidos por las categorías a que se refiere el párrafo 2 del artículo 2 no constituyen una violación del Pacto. A este respecto, el Comité ratifica el artículo 2 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960)[xv].

34. El Comité toma nota del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y del apartado e) del artículo 3 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y confirma que el principio de la no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica.

35. Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto.

36. El Comité ratifica el párrafo 35 de la Observación general Nº 5, que se refiere a la cuestión de las personas con discapacidad en el marco del derecho a la educación, y los párrafos 36 a 42 de la Observación general Nº 6, relativos a la cuestión de las personas mayores en relación con los artículos 13 a 15 del Pacto.

37. Los Estados Partes deben supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla. Los datos relativos a la educación deben desglosarse según los motivos de discriminación prohibidos.

Libertad académica y autonomía de las instituciones[xvi]

38. A la luz de los numerosos informes de los Estados Partes examinados por el Comité, la opinión de éste es que sólo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. En consecuencia, aunque la cuestión no se menciona expresamente en el artículo 13, es conveniente y necesario que el Comité formule algunas observaciones preliminares sobre la libertad académica. Como, según la experiencia del Comité, el cuerpo docente y los alumnos de enseñanza superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica, en las observaciones siguientes se presta especial atención a las instituciones de la enseñanza superior, pero el Comité desea hacer hincapié en que el cuerpo docente y los alumnos de todo el sector de la educación tienen derecho a la libertad académica y muchas de las siguientes observaciones son, pues, de aplicación general.

39. Los miembros de la comunidad académica son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.

40. Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. Habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior, es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible, transparentes y participativas.

Disciplina en las escuelas[xvii]

41. En opinión del Comité, los castigos físicos son incompatibles con el principio rector esencial de la legislación internacional en materia de derechos humanos, consagrado en los Preámbulos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de ambos Pactos: la dignidad humana[xviii]. Otros aspectos de la disciplina en la escuela también pueden ser incompatibles con la dignidad humana, por ejemplo la humillación pública. Tampoco es admisible que ningún tipo de disciplina infrinja los derechos consagrados por el Pacto, por ejemplo, el derecho a la alimentación. Los Estados Partes han de adoptar las medidas necesarias para que en ninguna institución de enseñanza, pública o privada, en el ámbito de su jurisdicción, se apliquen formas de disciplina incompatibles con el Pacto. El Comité acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas por algunos Estados Partes que alientan activamente a las escuelas a introducir métodos "positivos", no violentos, de disciplina escolar.

Limitaciones al artículo 13

42. El Comité desea hacer hincapié en que el artículo 4 del Pacto, relativo a las limitaciones legalmente permisibles, tiene por objeto fundamental proteger los derechos individuales, no la indulgencia ante la imposición de limitaciones por parte del Estado. Así pues, un Estado Parte que cierre una universidad u otra institución de enseñanza por motivos como la seguridad

nacional o el mantenimiento del orden público tiene la obligación de justificar esa grave medida respecto de cada uno de los elementos definidos en el artículo 4.

2. Las obligaciones y violaciones de los Estados Partes

Obligaciones jurídicas generales

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

44. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, "gradualmente", no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente "de proceder lo más expedita y eficazmente posible" para la plena aplicación del artículo 13[xxi].

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

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

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

48. A este respecto, es preciso insistir en dos elementos del artículo 13. En primer lugar, está claro que en el artículo 13 se considera que los Estados tienen la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias; los Estados Partes reconocen, por ejemplo, que "se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza" (apartado e) del párrafo 2 del artículo 13). En segundo lugar, habida cuenta de las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 en lo que respecta a la enseñanza primaria, secundaria, superior y fundamental, los parámetros por los que se mide la obligación del Estado Parte de cumplir (facilitar) no son los mismos para todos los niveles de la enseñanza. En consecuencia, a la luz del texto del Pacto, la obligación de los Estados Partes de cumplir (facilitar) se acrecienta en relación con el derecho a la educación, pero el alcance de esta obligación no es el mismo respecto de todos los niveles de educación. El Comité observa que esta interpretación de la obligación de cumplir (facilitar) respecto del artículo 13 coincide con el derecho y la práctica de numerosos Estados Partes.

Obligaciones jurídicas concretas

49. Los Estados Partes han de velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados a los objetivos definidos en el párrafo 1 del artículo 13[xxiii]. Asimismo, tienen la obligación de establecer y mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 13.

50. En lo que respecta al párrafo 2 del artículo 13, los Estados tienen las obligaciones de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las "características fundamentales" (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación. Por ejemplo, la obligación del Estado de respetar la disponibilidad de la educación se demuestra no cerrando escuelas privadas; la de proteger la accesibilidad de la educación, velando por que terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que las niñas asistan a la escuela; la de llevar a efecto (facilitar) la aceptabilidad de la educación, adoptando medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas, y de buena calidad para todos; la obligación de llevar a efecto (facilitar) la adaptabilidad de la educación, formulando planes de estudio y dotándolos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo en transformación; y la de llevar a efecto (facilitar) la disponibilidad de la educación, implantando un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio, formando maestros y abonándoles sueldos competitivos a nivel nacional.

51. Como ya se ha observado, las obligaciones de los Estados Partes respecto de la enseñanza primaria, secundaria, superior y fundamental no son idénticas. Habida cuenta de la redacción del párrafo 2 del artículo 13, los Estados Partes están obligados a dar prioridad a la implantación de la enseñanza primaria, gratuita y obligatoria [xxiv]. Refuerza esta interpretación del párrafo 2 del artículo 13 la prioridad que se da a la enseñanza primaria en el artículo 14. La obligación de proporcionar instrucción primaria a todos es un deber inmediato de todos los Estados Partes.

52. En cuanto a los apartados b) ad) del párrafo 2 del artículo 13, los Estados Partes tienen la obligación inmediata de "adoptar medidas" (párrafo 1 del artículo 2) para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental para todos en su jurisdicción. Como mínimo, el Estado Parte debe adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que establezca la enseñanza secundaria, superior y fundamental, de conformidad con el Pacto. Esta estrategia debe contar con mecanismos, como indicadores y criterios de referencia, relativos al derecho a la educación que permitan una supervisión estricta de los progresos realizados.

53. Con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, los Estados Partes tienen la obligación de velar por que exista un sistema de becas de enseñanza que ayude a los grupos desfavorecidos [xxv]. La obligación de "proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza" subraya la responsabilidad primordial de los Estados Partes de garantizar directamente el derecho a la educación en la mayoría de las circunstancias [xxvi].

54. Los Estados Partes tienen la obligación de establecer "las normas mínimas... en materia de enseñanza" que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privadas establecidas con arreglo a los párrafos 3 y 4 del artículo 13. Deben mantener, asimismo, un sistema transparente y eficaz de supervisión del cumplimiento de esas normas. Ningún Estado Parte tiene la obligación de financiar las instituciones establecidas de conformidad con los párrafos 3 y 4 del artículo 13, pero si un Estado decide hacer contribuciones financieras a instituciones de enseñanza privada, debe hacerlo sin discriminación basada en alguno de los motivos prohibidos.

55. Los Estados Partes tienen la obligación de velar por que ni las comunidades ni las familias dependan del trabajo infantil. El Comité reafirma en particular la importancia de la educación para erradicar el trabajo infantil y de las obligaciones establecidas en el párrafo 2) del artículo 7 del Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (Convenio

Como se desprende de los Instrumentos Internacionales antes referidos, aun desde antes de la reforma constitucional mencionada, el Estado Mexicano estaba obligado a reconocer el derecho a la educación de los infantes, y bajo esa lógica, reconocer que la enseñanza primaria es obligatoria y que todos los niños deben tener acceso a ella; por tanto, desde entonces estaba obligado a adoptar las medidas necesarias para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar, pues tiene la obligación de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo.

Nº 182)[xxvii]. Además, habida cuenta de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Partes tienen la obligación de suprimir los estereotipos sexuales y de otro tipo que impiden acceder a la instrucción a las niñas, las mujeres y otros grupos desfavorecidos.

56. En su Observación general Nº 3, el Comité señaló la obligación de todos los Estados Partes de "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas", para el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho a la educación [xxviii]. El párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 23 del Pacto, el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 10 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el párrafo 34 de la parte I de la Declaración y Programa de Acción de Viena destacan la obligación de los Estados Partes en lo referente a la prestación de la asistencia y cooperación internacionales para el pleno ejercicio del derecho a la educación. Respecto de la negociación y la ratificación de acuerdos internacionales, los Estados Partes deben adoptar medidas para que estos instrumentos no afecten negativamente al derecho a la educación. Del mismo modo, tienen la obligación de que sus acciones como miembros de las organizaciones internacionales, comprendidas las instituciones financieras internacionales, tengan debidamente en cuenta el derecho a la educación.

57. En su Observación general Nº 3, el Comité confirmó que los Estados Partes tienen "una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos" enunciados en el Pacto, incluidas las "formas más básicas de enseñanza". En el contexto del artículo 13, esta obligación mínima comprende: el velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna; por que la enseñanza corresponda a los objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13; proporcionar enseñanza primaria a todos, de conformidad con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 13; adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental; y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza (párrafos 3 y 4 del artículo 13).

Violaciones

58. Cuando se aplica el contenido normativo del artículo 13 (parte I) a las obligaciones generales y concretas de los Estados Partes (parte II), se pone en marcha un proceso dinámico que facilita la averiguación de las violaciones del derecho a la educación, las cuales pueden producirse mediante la acción directa de los Estados Partes (por obra) o porque no adopten las medidas que exige el Pacto (por omisión).

59. Ejemplos de violaciones del artículo 13 son: la adopción de leyes, o la omisión de revocar leyes que discriminan a individuos o grupos, por cualquiera de los motivos prohibidos, en la esfera de la educación; el no adoptar medidas que hagan frente a una discriminación de hecho en la educación; la aplicación de planes de estudio incompatibles con los objetivos de la educación expuestos en el párrafo 1 del artículo 13; el no mantener un sistema transparente y eficaz de supervisión del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 13; el no implantar, con carácter prioritario, la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; el no adoptar "medidas deliberadas, concretas y orientadas" hacia la implantación gradual de la enseñanza secundaria, superior y fundamental, de conformidad con los apartados b) a d) del párrafo 2 del artículo 13; la prohibición de instituciones de enseñanza privadas; el no velar por que las instituciones de enseñanza privadas cumplan con las "normas mínimas" de educación que disponen los párrafos 3 y 4 del artículo 13; la negación de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos; el cierre de instituciones de enseñanza en épocas de tensión política sin ajustarse a lo dispuesto por el artículo 4.

3. Las obligaciones de agentes distintos de los Estados Partes

60. Habida cuenta del artículo 22 del Pacto para la aplicación del artículo 13, tiene especial importancia el papel de los organismos especializados de las Naciones Unidas, incluso por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a nivel nacional. Se deben mantener esfuerzos coordinados para lograr el ejercicio del derecho a la educación, a fin de intensificar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los diversos componentes de la sociedad civil. La UNESCO, el PNUD, el UNICEF, la OIT, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas han de aumentar su cooperación respecto de la aplicación del derecho a la educación a nivel nacional, respetando sus respectivos mandatos específicos y aprovechando las competencias de cada uno. En particular, las instituciones financieras internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberían prestar más atención a la protección del derecho a la educación en sus políticas de préstamos, de acuerdos de crédito, programas de ajuste estructural y medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de la deuda [xxix]. Cuando examine los informes de los Estados Partes, el Comité analizará las consecuencias de la asistencia prestada por otros agentes que los Estados Partes en la capacidad de los Estados Partes de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 13. La adopción de un planteamiento fundado en los derechos humanos por los organismos especializados, los programas y los órganos de las Naciones Unidas facilitará enormemente la puesta en práctica del derecho a la educación."

En esa lógica, el Estado también estaba obligado a reconocer desde entonces, que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible para todos.

Esta obligación es entendible, pues como se indica en la Observación general número 13, que con relación al derecho a la educación se formula por el comité correspondiente, el derecho a la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos, pues la educación es el principal medio para que los adultos y los menores marginados económica y socialmente, puedan ejercer libremente sus diversos derechos.

Así, ese derecho es trascendental en el desarrollo de las personas, pues además de ser base para el ejercicio adecuado de otros derechos, desempeña un papel decisivo en la emancipación.

Esto es así, porque como se reconoce en el artículo 13 antes reproducido, la educación debe estar orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, fortaleciendo el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Así, ante la importancia innegable de ese derecho, los Estados no sólo están obligados a reconocer que la educación primaria es obligatoria, sino que además están obligados a reconocer el derecho del niño a la educación, tomando las medidas que resulten necesarias para que todos los niños tengan acceso a ella, fomentando la asistencia regular a las escuelas; y por ende, reducir las tasas de deserción escolar.

Ahora bien, para dar cumplimiento a esa obligación, en la citada Observación General número 13, se ha señalado que la educación en

todos sus niveles y en todas sus formas debe tener las siguientes características, las cuales se encuentran interrelacionadas.

*“a) **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.*

*b) **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:*

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

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

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

*c) **Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a*

los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

*d) **Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.*

7. Al considerar la correcta aplicación de estas "características interrelacionadas y fundamentales", se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos."

Como se advierte de lo anterior, la educación en todas sus formas y niveles debe cumplir con las cuatro características mencionadas.

No obstante, para la resolución del caso sólo nos enfocaremos en las dos primeras, que son la **disponibilidad** y la **accesibilidad**.

Esto es así, pues la primera de esas características, que es la disponibilidad, obliga a que existan instituciones de enseñanza en cantidad suficiente; no obstante, como ello obliga a contar con la infraestructura necesaria para ese fin, y en ocasiones el Estado no cuenta con los recursos suficientes para ello, se permite que los particulares puedan establecer y dirigir instituciones educativas; sin embargo, esa permisión está condicionada a que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y a que la educación impartida en tales instituciones, se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

En consecuencia, las instituciones educativas a cargo de los particulares, al igual que las establecidas por el Estado, no sólo deben asegurar que la educación esté orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, con todo lo que ello

conlleve,¹⁷ sino que además la educación que en éstas se imparta, también debe cumplir con las cuatro características mencionadas, por tanto, debe ser disponible, accesible, aceptable y adaptable.

Así, teniendo en cuenta las dos primeras características, que son las que al caso interesan, el Estado debe tomar las medidas que resulten necesarias para asegurar que la educación impartida por los particulares no sólo esté disponible, sino que además sea accesible, en las tres dimensiones que exige la accesibilidad, es decir, debe impartirse sin discriminación alguna, deber ser asequible materialmente y debe estar al alcance de todos.

No obstante, la educación impartida por los particulares no se puede desvincular de lo que al respecto establece el párrafo 3, del artículo 13 del Pacto Internacional mencionado, pues en él se indica que el Estado debe respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En consecuencia, como parte de la efectividad del derecho a la educación y el respeto a la libertad de padres y tutores de escoger para sus hijos y pupilos escuelas distintas a las creadas por el Estado, éste no sólo tiene el deber de asegurar que la institución educativa particular elegida por los padres y tutores, cuente con la infraestructura necesaria, entiéndase edificios en donde impartir y recibir educación de calidad,

¹⁷ Debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, capacitando a las personas para participar efectivamente en la sociedad, favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, promoviendo actividades en pro del mantenimiento de la paz.

con todo lo que ello conlleva, sino que además, debe asegurar que ésta se mantenga durante todo el ciclo escolar, en los términos en que fue ofertada, sobre todo tratándose de la infraestructura destinada a la educación básica, que se encuentra dirigida a menores de edad.

Esto es así, pues cuando los padres o tutores eligen la institución educativa a la que asistirán sus hijos o pupilos, dicha elección puede sustentarse en múltiples causas o factores, vinculadas con la accesibilidad económica y material. Así, puede acontecer que dicha elección no sólo se sustente en el hecho de esperar un plus en la educación de sus hijos o pupilos que quizá no brindan las escuelas estatales y que consideran aceptables atendiendo al costo-beneficio, sino que debido a sus propias actividades (domésticas, laborales, culturales etcétera), puede acontecer que busquen una institución que cumpla con ciertas condiciones, no sólo de infraestructura que brinde cierta seguridad a sus hijos o pupilos, sino también de cercanía, sobre todo cuando esa educación, está dirigida a menores, pues no sólo calculan el tiempo que se harán en llevarlos a dicha institución en relación con el tiempo que se harán al lugar en que desarrollan sus actividades (si es que ésta no cuenta con el servicio de transporte o no se contrata), sino que incluso consideran la cercanía y ubicación geográfica de la escuela por cualquier imprevisto en la salud del menor.

Bajo esa lógica, el Estado tiene la obligación de asegurar que los particulares que tienen a su cargo instituciones educativas, no cambien de manera sorpresiva para los padres o tutores de los menores, el lugar de sus instalaciones, pues ello no sólo incidiría en el ejercicio del derecho de escoger las instituciones educativas a las que asistirán sus hijos o pupilos, sino que además, podría incidir en el derecho mismo a la educación, ante una posible deserción escolar de índole temporal, si debido a ese cambio los padres o tutores de los menores no logran encontrar otra institución escolar que cumpla con sus expectativas y

conveniencias; obligación que se robustece cuando las instalaciones educativas se encuentran dirigidas a menores de edad, pues atendiendo a lo establecido en la Constitución Federal (artículo 3° y 4°) en concordancia con lo dispuesto en los tratados internacionales antes mencionados, el Estado debe priorizar el interés superior de la niñez en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos; por tanto, debe tomar las medidas que resulten necesarias para asegurar de manera plena y efectiva su derecho a la educación.

Acceso, permanencia y participación que no podría garantizar de manera plena y efectiva, si permitiera que los particulares a cargo de instituciones educativas, cambiaran de manera sorpresiva, en el propio ciclo escolar, las condiciones en que ofertaron la citada educación, lo que no sería aceptable, pues el derecho a la educación es transversal y los estados partes, entre ellos el Estado Mexicano, está obligado a lograr la plena aplicación de artículo 13 del Pacto Internacional a que aquí nos referimos, es decir, está obligado a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Para garantizar ese derecho, ha asumido obligaciones de cumplir, respetar y proteger.

La obligación de cumplir, consta a su vez de la obligación de facilitar y la obligación de proveer, por tanto, el Estado debe adoptar las medidas positivas que resulten necesarias para asegurar el derecho a la educación.

La obligación de respetar, exige evitar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación.

La obligación de proteger, impone el adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros.

❖ **Solución del caso concreto.**

En el caso que nos ocupa, la litis se refiere a la terminación y rescisión de un contrato de arrendamiento, cuyo objeto lo constituye un inmueble que conforme a la cláusula segunda del contrato, fue destinado al establecimiento de un plantel educativo, encargado de impartir educación preescolar.

Al respecto la quejosa hizo valer un litisconsorcio pasivo necesario con relación a ese plantel educativo; pero además, solicitó hacer una interpretación del interés superior del menor en vinculación con el derecho a la educación, pues alegó que la decisión de declarar terminado y rescindido el contrato, necesariamente tendría un impacto negativo en los menores que acuden a dicho plantel, situación que no fue observada al pasar por alto las características interrelacionadas que la educación debe cumplir, que son: a) disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad y d) adaptabilidad.

Al respecto se resolvió desde un punto de vista meramente legal que no existe tal litisconsorcio; sin embargo, no se analizó el impacto que la terminación y rescisión del contrato tendrá frente al interés superior de la infancia y su derecho a la educación, a pesar de que existía una solicitud expresa al respecto.

En ese orden de ideas, debe decirse que más allá de lo resuelto con relación a la necesidad de integrar un litisconsorcio pasivo necesario, en el caso, se debe resolver qué impacto tiene la terminación y rescisión de un contrato de arrendamiento, frente al interés superior de la infancia y su derecho a la educación, cuando el inmueble objeto del

mismo ha sido destinado para el establecimiento de una institución educativa.

Bajo esa lógica, debe recordarse que si bien en el contrato de arrendamiento cuya terminación y rescisión fue demandada, sólo intervienen como arrendadora ***** y como arrendataria **CLAUDIA NAVARRO WESTPHAL**, lo cierto es que en la cláusula segunda del contrato en cuestión, se establece lo siguiente:

“SEGUNDA. El inmueble materia del contrato se destinará al establecimiento y operación de un colegio de Educación Preescolar”.

En ese sentido, aunque la arrendataria actuó por su propio derecho al suscribir el contrato de arrendamiento, es claro que al hacerlo, lo hizo con la finalidad de arrendar un inmueble destinado al establecimiento de una institución educativa y ello fue aceptado por la arrendadora.

Por tanto, aun y cuando en el caso no se advierte que la arrendataria haya actuado expresamente a nombre del Colegio en cuestión, al encontrarse involucrado el derecho a la educación de diversos menores, se deben tomar las medidas pertinentes a fin de que éstos no resulten afectados con la terminación y rescisión del contrato en cuestión.

En efecto, aunque los menores que acuden al inmueble objeto del contrato en donde se instaló el colegio, no participaron en el contrato; y por ende, no tiene una vinculación directa con el mismo, es claro que sí pueden ver afectado su derecho a la educación con la terminación y rescisión del contrato en cuestión.

Esto es así, pues una de las consecuencias de declarar la terminación y rescisión de un contrato de arrendamiento, es obligar a que el arrendatario devuelva al arrendador el bien objeto del mismo, en el caso, el inmueble dado en arrendamiento, que es precisamente el lugar en el que se instaló un plantel educativo destinado a la educación preescolar, de manera que si la devolución del inmueble ocurriera en el transcurso de un ciclo escolar, los menores que acuden a dicha institución necesariamente se verían afectados en su derecho a la educación; por ello, aun y cuando se haya determinado que en el caso no existe un litisconsorcio pasivo necesario, el Estado está obligado a tomar las medidas que resulten pertinentes a efecto de que los menores que acuden a dicho plantel, no sufran una afectación en su derecho a la educación, pues atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3° en vinculación con el artículo 4°, ambos de la Constitución Federal, el Estado tiene el deber de priorizar el interés superior de la niñez en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos.

En efecto, desde el momento mismo en que en un contrato de arrendamiento, se establece que el inmueble arrendado será destinado al establecimiento de un plantel educativo, sin importar, el nivel de educación que en él se vaya a impartir, el arrendador, debe tener presente que la educación es un derecho fundamental para el desarrollo holístico de las personas, el cual debe cumplir con las características interrelacionadas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; y que bajo esa lógica, el inmueble dado en arrendamiento juega un papel importante en el cumplimiento de las mismas, ya que es el lugar que ha sido destinado para impartir y recibir educación.

En ese orden de ideas, si la educación es un derecho que resulta indispensable para la realización de otros derechos por incidir en el

ámbito civil, político, económico, social y cultural; y por ende, tal y como se indica en la observación general número 11, es el epitome de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, quien arrenda un inmueble destinado a ese fin, es decir, para el establecimiento de un plantel educativo, debe tener presente que el inmueble en cuestión también juega un papel importante en la vida y el desarrollo de aquellos que reciben educación en ese lugar, por tanto, si bien no se puede desconocer que al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal, el arrendador está en el derecho de acceder a la jurisdicción, demandando la terminación o rescisión de ese contrato cuando considera que se actualiza una causa para ello, también lo es que al tomar conocimiento de que el inmueble arrendado se destinó al establecimiento de un plantel educativo, debe entender que como la terminación y rescisión del contrato tiene por efecto restituir el bien dado en arrendamiento al arrendador, en aras de proteger y hacer efectivo el derecho a la educación, tendrá que esperar a que termine el ciclo escolar para poder ejecutar la sentencia en la que se resuelve la terminación o rescisión del mismo, a efecto de que los educandos que acuden a dicho plantel no vean perjudicado su derecho a la educación, sobre todo cuando, como en el caso, se establece que el inmueble arrendado será destinado a la educación preescolar, pues en esa hipótesis no sólo se encuentra de por medio el derecho a la educación, sino también el interés superior de la infancia que acude a dicha institución.

En ese orden de ideas, la educación de los menores no puede interrumpirse de manera abrupta en razón de la terminación o rescisión de un contrato de arrendamiento, cuyo objeto es el inmueble destinado al establecimiento de un plantel educativo, pues interrumpir de esa manera la educación de los menores, no sólo iría en perjuicio del interés superior de la infancia cuyo reconocimiento resulta obligatorio en

términos de lo dispuesto en los artículos 3° y 4° de la Constitución Federal; sino que además implicaría desconocer que el derecho a la educación básica, la cual incluye la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria es obligatoria.

Esto es así, pues la obligatoriedad de la educación no sólo conlleva a considerar que ni los padres, ni los tutores, ni el Estado tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si un menor debe o no tener acceso a la educación básica, sino que ello también conlleva a considerar que los diversos particulares tampoco tienen ese derecho.

Lo anterior se explica, si se tiene en consideración que el derecho a la educación, es un derecho que opera de manera transversal.

Bajo esa lógica, y considerando que la educación básica de los menores necesariamente contribuye al desarrollo holístico de los mismos, el Estado en pro del interés superior del menor, está obligado a realizar los ajustes que resulten acordes a dicho interés, por tanto, está en la obligación de asegurar que la educación que reciben no sea interrumpida de manera abrupta o sorpresiva, tomando las medidas que resulten necesarias para evitar que su ciclo escolar sea interrumpido, sobre todo cuando la educación que están recibiendo corresponde a la educación básica.

Esto es así, pues dicha interrupción podría traer como consecuencia que el menor perdiera el ciclo escolar, pues una vez que inicia un ciclo escolar, necesariamente se dificulta encontrar cupo en un diverso plantel con las mismas características, pues una vez iniciado el ciclo escolar, probablemente tendrá completa su matrícula escolar, lo cual sin duda iría en contra del interés superior de la infancia.

Además, aun en el supuesto de encontrar un diverso plantel educativo, el cambio implicaría obligar al menor a someterse a un nuevo proceso de adaptación, no sólo por lo que hace al plantel en sí mismo considerado, sino también en las relaciones con sus nuevos compañeros y profesores, situación que sin duda también afectaría el interés superior mencionado.

Por otro lado, aun y cuando la institución educativa, pudiera contar con diversas instalaciones para seguir impartiendo las clases del ciclo escolar con los mismos compañeros y profesores, lo cierto es que ello también sería contrario al interés superior del menor, sobre todo cuando como en el caso, dicha institución se dedica a impartir educación preescolar.

Esto es así, pues no se debe perder de vista que cuando se inscribe a un menor a un plantel educativo para recibir la instrucción preescolar, los padres o tutores toman en cuenta diversos factores que no sólo se vinculan a la calidad de la educación, en la cual juega un papel importante la infraestructura con que cuenta el plantel educativo, sino que también toman en cuenta la seguridad que las instalaciones de ese plantel brindan al menor, así como la ubicación del mismo, pues por regla general calculan la distancia y tiempo que ocuparan en llevar al menor a dicha institución en relación con el tiempo que se harán al lugar en que desarrollan sus actividades (si es que ésta no cuenta con el servicio de transporte o no se contrata), además de considerar la cercanía de la escuela por cualquier imprevisto en la salud del menor.

En esa lógica, si bien es verdad que el Estado no puede obligar al arrendador, a continuar indefinidamente con el arrendamiento del inmueble en que se instaló el plantel educativo, sí puede y debe tomar las medidas necesarias para que, de proceder la terminación o rescisión

del contrato de arrendamiento, dicho inmueble no sea entregado al arrendador sino hasta que concluya el ciclo escolar que se esté cursando al momento en que queda firme la sentencia que así lo decide, esto a fin de que el plantel educativo pueda avisar oportunamente a los padres de los menores el cierre o el cambio de domicilio de dicho plantel educativo, evitando que la educación de los menores sea abruptamente interrumpida.

No estimarlo de esa manera, no sólo implicaría ignorar que el interés superior de los menores debe ser atendido en toda contienda judicial en la que de manera directa o indirecta puedan verse afectados, sino que además implicaría pasar por alto que el artículo 3° Constitucional, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos, indica que el Estado debe priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

Ignorar lo anterior, conllevaría a incumplir con obligaciones que el Estado ha asumido con relación al derecho a la educación de la infancia.

Esto es así, pues en el contrato de arrendamiento base de la acción se indica que el inmueble arrendado se destinaría al establecimiento de un plantel de educación preescolar.

Luego si esa educación, forma parte de la educación inicial que se considera básica, el Estado, tal y como se indica en el artículo 3° Constitucional, tiene la obligación de concientizar sobre su importancia; y en esa lógica, se debe tener presente que la educación preescolar resulta fundamental para continuar con los siguientes grados educativos.

En efecto, desde la exposición de motivos de 18 de noviembre de 1992, relativa a la reforma constitucional vinculada con el derecho a la educación, se reconoció que la educación preescolar juega un papel fundamental en el desarrollo educativo posterior del menor.

Se afirma lo anterior, pues en la exposición de motivos mencionada, se indica lo siguiente:

“Cada día es más numeroso el acervo de estudios, investigaciones y pruebas científicas que ratifican la importancia formativa de los primeros años del ser humano, en ellos se determina fuertemente el desenvolvimiento futuro del niño, se adquieren los hábitos de alimentación, salud e higiene y se finca la capacidad de aprendizaje. En particular la motivación intelectual en la edad preescolar –cuatro y cinco años- puede aumentar las capacidades del niño para su desarrollo educativo posterior. Una fuerte evidencia empírica comprueba que la educación preescolar reduce significativamente la reprobación y la deserción de grados iniciales de la primaria, señaladamente en el primero, y permite ingresar al siguiente ciclo con una disposición mejor formada para la concentración y buen desempeño en las labores escolares.”

Bajo esa lógica, tomando conciencia de la importancia de la educación inicial, no se puede perder de vista que la problemática que en el caso nos ocupa, alude a un plantel educativo ubicado en la Ciudad de León, Guanajuato, pues la Entidad Federativa a que pertenece dicha Ciudad, tiene uno de los niveles más bajos de educación del país, de manera que permitir que se suspenda o interrumpa de manera abrupta o sorpresiva el ciclo escolar en razón de la terminación o rescisión de un contrato de arrendamiento, lejos de favorecer el derecho a la educación necesariamente contribuiría al bajo nivel educativo de esa Entidad.

Esto es así, pues de acuerdo con las estadísticas del INEGI, en el ciclo escolar 2017-2018, en todo el Estado de Guanajuato, existían 4,305 escuelas dedicadas a la educación preescolar; y si bien la matrícula de ese nivel educativo ascendía a 254,417, lo que equivale a

un promedio de 59.09% menores por plantel, y ello podría parecer aceptable, lo cierto es que las estadísticas de 2015, revelan que la asistencia escolar es muy baja, pues del 100% de la población infantil en edad preescolar sólo asiste el 30.4%, pues el 69.3% no asiste y sólo el 0.2% no está especificado.

Esto resulta significativo, porque si bien para el ciclo escolar 2017-2018 la tasa neta de matriculación preescolar alcanzó el 75.5%, lo cierto es que la esperanza de escolaridad para ese ciclo escolar sólo fue del 13.6%, es decir, alcanzó una esperanza de escolaridad demasiado baja; y ello explica el por qué en 2015, Guanajuato obtuvo el lugar vigésimo octavo respecto al promedio de escolaridad a nivel nacional, ubicándose únicamente por arriba de Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.¹⁸

Esto obedece a que según los datos del INEGI, en 2015 el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más era de 8.4, lo que equivale a casi el segundo año de secundaria, lo que es un nivel educativo muy bajo si se tiene en consideración que a nivel nacional, la escolaridad promedio era de 9.2, y ello representaba un poco más de la secundaria concluida.¹⁹

Este bajo nivel de educación, según los datos del INEGI, obedece a que de cada 100 personas de 15 años y más, 7.7 no tiene ningún grado de escolaridad, 60.6 tiene la educación básica terminada, 18.4 finalizaron la educación media superior, 13.2 concluyeron la educación superior y el 0.1 no está especificado.

¹⁸

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=11>. Página consultada el 11 de junio de 2019

¹⁹

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=11> Página consultada el 11 de junio de 2019.

Luego, si el nivel educativo del Estado de Guanajuato según los datos del INEGI de 2015, sólo equivale a casi el segundo año de primera, es claro que si la educación preescolar influye en el desarrollo educativo posterior, permitir en esa Entidad Federativa, un ciclo de educación preescolar sea abruptamente interrumpido, necesariamente contribuiría al bajo nivel escolar de dicha Entidad, razón por la que tampoco se puede permitir la interrupción abrupta del mismo, ya que ello no sólo iría en contra del derecho a la educación en sí mismo considerado, sino que además, iría en contra del mandato constitucional que establece la responsabilidad que tiene el Estado en relación a concientizar sobre la importancia de la educación inicial, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria, que a su vez conforman la educación básica.

Además, sería ignorar que el Estado Mexicano asumió el compromiso internacional de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo, adoptando las medidas que resultasen necesarias para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

En ese orden de ideas, en atención a las obligaciones internacionales asumidas con relación al interés superior de la infancia y el derecho a la educación, así como a las obligaciones que se derivan de la propia Constitución Federal con relación a esos temas, el juzgador si bien no podía negar la terminación y rescisión del contrato de arrendamiento al considerar que estaban acreditadas las causas en que éstas se sustentan, debió tomar las medidas necesarias para que la consecuencia de esa terminación y rescisión, que radica en devolver el inmueble arrendado, ocurriera hasta que concluyera el ciclo escolar en curso al momento de que la sentencia que ordena dicha entrega adquiriera firmeza procesal, esto a fin de que la institución educativa pudiera informar a los padres o tutores de los menores el cambio o el

cierre del plantel educativo, y estos a su vez pudieran tomar las provisiones necesarias para el siguiente ciclo escolar, en el entendido que de no hacerlo, dicho plantel será responsable de los daños y perjuicios causados, condenando al arrendatario, no sólo pagar las rentas generadas por el tiempo que tarde en entregar el inmueble arrendado, a efecto de no generarle un perjuicio mayor al arrendador; sino que además, dichas rentas que podrán ser aumentadas conforme a lo que se haya pactado en el contrato y en ausencia de ese pacto, conforme al índice de inflación correspondiente al periodo que tarde en entregar dicho inmueble, ello con independencia de resultar obligado a pagar los costos generados por los servicios contratados, hasta la entrega del inmueble, en los términos pactados en el propio contrato.

Bajo esa lógica, lo que procede es revocar en la materia de la revisión la sentencia recurrida, y devolver los autos al Tribunal Colegiado, para que atendiendo a los lineamientos establecidos en esta ejecutoria, actúe en consecuencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Devuélvase los autos la Tribunal Colegiado, para los fines indicados en la parte final de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvase los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.