

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma y adiciona la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva de personas con discapacidad, recibida de la diputada Norma Angélica Aceves García, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 6 de julio de 2022

- 27** Que reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de medicamentos de alta especialidad, recibida del diputado Miguel Ángel Monraz Ibarra, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 6 de julio de 2022

Anexo I

Miércoles 13 de julio

06 JUL. 2022

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN,
CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES DE
LA CÁMARA DE DIPUTADOS.



26

Quien suscribe, **Norma Angélica Aceves García, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional** en la Sexagésima Quinta Legislatura Federal, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva de personas con discapacidad**, de acuerdo con la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. De acuerdo con Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la educación inclusiva deben entenderse como:

- Un derecho humano fundamental de alumnas y alumnos.
- Un principio que valora el bienestar de alumnas y alumnos, respeta su dignidad y autonomía inherentes y reconoce las necesidades de las personas y su capacidad efectiva de ser incluidas en la sociedad y contribuir a ella.
- Un medio para hacer efectivos otros derechos humanos, ya que es el principal medio para que las personas con discapacidad salgan de la pobreza y obtengan los recursos para participar plenamente en sus comunidades y protegerse de la explotación¹, así como para lograr sociedades inclusivas.
- El resultado de un proceso de compromiso continuo y dinámico para eliminar las barreras que impiden el derecho a la educación.

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13 (1999) relativa al derecho a la educación.

Para hacer efectivo este derecho, de conformidad con el artículo 24, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados partes deben velar por que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la educación mediante un sistema de educación inclusiva a todos los niveles, que conlleva una transformación cultural y política².

Dentro de las barreras que impiden a las personas con discapacidad acceder a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad menciona que se debe a numerosos factores, entre ellos³:

- El hecho de no entender o aplicar el modelo de derechos humanos de la discapacidad;
- La persistencia de la discriminación contra las personas con discapacidad, agravada por el aislamiento de las personas que permanecen en instituciones residenciales de larga estancia;
- El desconocimiento de la naturaleza y las ventajas de la educación inclusiva y de calidad y de la diversidad, así como la falta de respuestas adecuadas a las necesidades de apoyo y la generación de estereotipos infundados de que la inclusión provocará un deterioro en la calidad de la educación o repercutirá negativamente en los demás;
- La falta de datos desglosados y de investigación que impide la formulación de políticas eficaces y las intervenciones para promover la educación inclusiva y de calidad;
- La falta de voluntad política y de capacidad y conocimientos técnicos para hacer efectivo el derecho a la educación inclusiva, lo que incluye la capacitación insuficiente de todo el personal docente;
- Los mecanismos de financiación inadecuados e insuficientes para ofrecer los incentivos y realizar los ajustes razonables encaminados a la inclusión de alumnas y alumnos con discapacidad, y
- La falta de recursos legales y de mecanismos para obtener reparación por las violaciones.

² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva.

³ Op. Cit. nota 1.

2. En México, la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017⁴ señala que las personas con discapacidad, en materia de inclusión educativa, viven diversas barreras, entre las que destacan:

Analfabetismo⁵: El 2.7 por ciento de la población total de hombres y el 3.5 por ciento de las mujeres no saben leer ni escribir. Por su parte, entre las personas con discapacidad 20.7 por ciento de los hombres y 21.0 por ciento de las mujeres no saben leer ni escribir.

Asimismo, la encuesta señala que estas brechas de analfabetismo se agudizan de acuerdo con el tipo de discapacidad, tomando como base que a nivel nacional 3.1 por ciento de la población de 15 a 59 años no sabe leer ni escribir:

- a. Para la población con discapacidad motriz la cifra se eleva a 4.0 por ciento;
- b. Para la población con dos o más discapacidades (principalmente discapacidad intelectual y alguna otra) se incrementa a 44.3 por ciento, y
- c. Esta cifra alcanza 50.9 por ciento entre las personas con discapacidad intelectual.

Asistencia escolar⁶: La gran mayoría de la población nacional en edades para cursar la educación básica asiste a la escuela (96.1 por ciento de hombres y 97.2 por ciento de mujeres); por su parte, tratándose de personas con discapacidad sólo asiste 79.9 por ciento de los hombres con discapacidad en el mismo rango de edad y 79 por ciento de las mujeres.

Entre la población de 15 a 24 años que cursa la educación media superior o superior, o que está por concluir sus estudios formales, es más desfavorable entre las mujeres con discapacidad, cuya proporción de asistentes a la escuela es de 19.6 por ciento, esto es, 24.5 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

⁴ Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. “Resultados sobre personas con discapacidad”, Coordinación por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Primera edición: agosto de 2020. P.p. 28-34.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibid*.

Nivel de escolaridad⁷:

- Dos de cada 10 personas con discapacidad de 15 a 59 años no cuentan con educación formal (20.2 por ciento), cifra que dista mucho del promedio nacional, donde tres de cada 100 personas en el mismo rango de edad no tienen escolaridad (2.9 por ciento).
- 46.9 por ciento de la población nacional cuenta con algún grado de educación media superior o superior, solo 22.0 por ciento de las personas con discapacidad alcanzan esos niveles educativos. La mayoría son personas con discapacidad motriz y visual (45.2 por ciento y 25.1 por ciento respectivamente).
- 6.9 por ciento de la población con discapacidad motriz no tiene escolaridad, frente a 2.9 por ciento de la población nacional.
- 40.9 por ciento en la población con discapacidad intelectual no tiene escolaridad.
- La brecha más amplia se registra entre la población con discapacidad múltiple (principalmente, discapacidad intelectual combinada con alguna otra), cuyo porcentaje es 43.9 por ciento.
- Sólo 45.1 por ciento de personas con discapacidad cuenta con educación básica completa (secundaria terminada) o algún grado superior. Estas cifras son inferiores tratándose de personas con discapacidad intelectual (28.3 por ciento) y entre quienes reportaron dos o más discapacidades (30.2 por ciento).

3. En el contexto jurídico, de acuerdo al Artículo 3º de la Constitución federal, uno de los principios rectores de la educación pública es precisamente la inclusión de los grupos que enfrentan una mayor vulnerabilidad para acceder con igualdad a este derecho, pero además establece la obligatoriedad de la educación media superior, tal como se lee:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatoria, la educación superior lo será en términos de la

⁷ Ibid.

fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

[...]

En materia de educación inclusiva, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 12 que la Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:

- Establecer en el Sistema Educativo Nacional, el diseño, ejecución y evaluación del programa para la educación especial y del programa para la educación inclusiva de personas con discapacidad;
- Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;
- Establecer mecanismos a fin de que las niñas y los niños con discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita y obligatoria así como a la atención especializada, en los centros de desarrollo infantil, guarderías públicas y en guarderías privadas mediante convenios de servicios. Las niñas y niños con discapacidad no podrán ser condicionados en su integración a la educación inicial o preescolar;
- Incorporar a los docentes y personal asignado que intervengan directamente en la integración educativa de personas con discapacidad, al Sistema Nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- Establecer que los programas educativos que se transmiten por televisión pública o privada, nacional o local, incluyan tecnologías para texto, audiodescripciones, estenografía proyectada o intérpretes de Lengua de Señas Mexicana;
- Proporcionar a los estudiantes con discapacidad materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros en braille, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas

- ciegas y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación con calidad;
- Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y privada, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos con discapacidad;
 - Establecer un programa nacional de becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional;
 - Diseñar e implementar programas de formación y certificación de intérpretes, estenógrafos del español y demás personal especializado en la difusión y uso conjunto del español y la Lengua de Señas Mexicana;
 - Impulsar toda forma de comunicación escrita que facilite al sordo hablante, al sordo señante o semilingüe, el desarrollo y uso de la lengua en forma escrita;
 - Impulsar programas de investigación, preservación y desarrollo de la Lengua de Señas Mexicana, de las personas con discapacidad auditiva y de las formas de comunicación de las personas con discapacidad visual;
 - Incorporar en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología lineamientos que permitan la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, y
 - Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan con el requisito del servicio social.

Por su parte, la Ley General de Educación, menciona en su artículo 7 que corresponde al Estado la rectoría de la educación, la cual además de obligatoria, será:

- I. Universal, al ser un derecho humano que corresponde a todas las personas por igual, por lo que:
 - a) Extenderá sus beneficios sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
 - b) Tendrá especial énfasis en el estudio de la realidad y las culturas nacionales;

II. Inclusiva, eliminando toda forma de discriminación y exclusión, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras al aprendizaje y la participación, por lo que:

- a) Atenderá las capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos;
- b) Eliminará las distintas barreras al aprendizaje y a la participación que enfrentan cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;**
- c) Proveerá de los recursos técnicos-pedagógicos y materiales necesarios para los servicios educativos, y
- d) Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, la cual se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión y previa valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud.

Asimismo, la citada Ley en materia de educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, contempla un Capítulo VIII, denominado "*De la educación inclusiva*" correspondiente a los artículos 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68, en los cuales se define a la educación inclusiva como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación, y de pretenden desarrollar las acciones a partir de las que el Estado pueda adaptar el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

Capítulo VIII De la educación inclusiva

Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

Artículo 62. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

- I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;
- II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;
- III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;
- IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, y
- V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.

Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Artículo 64. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

- I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;
- II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;
- III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

- IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;
- V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;
- VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y
- VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

La Secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión.

Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

- I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;
- II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;
- III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;
- IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y
- V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial.

Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes.

Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

Sin embargo, el pasado 30 de junio de 2021 se notificó a la Cámara de Diputados que dicho capítulo con sus respectivos artículos había sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al no haber sido sometido a consulta previa en favor de las personas con discapacidad⁸, como mandata la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 4.3, al señalar que los Estados deberán adoptar todas las medidas legislativas para hacer efectivos sus derechos humanos y libertades fundamentales, proceso durante el cual deberán ser consultadas de manera directa y a través de las organizaciones que las representan⁹.

4. En cuanto al tema de **consulta previa**, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 4.3, señala que los Estados deberán adoptar todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, proceso

⁸ **Nota de vigencia:** La declaratoria de invalidez de los artículos 56, 57 y 58 –Capítulo VI ‘De la educación indígena’–, así como de los artículos 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 –Capítulo VIII ‘De la educación inclusiva’– de esta Ley, dictada mediante sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 121/2019, notificada al Congreso de la Unión para efectos legales el 30 de junio de 2021, entrará en vigor de conformidad con el Punto Resolutivo Cuarto de la propia sentencia, que a la letra establece:

“CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando octavo de esta sentencia.”

⁹ **Artículo 4. Obligaciones generales**

1 y 2...

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

4

4y5...

durante el cual deberán ser consultadas de manera directa y a través de las organizaciones que las representan¹⁰.

Al respecto, en la Observación General número 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha interpretado el texto del artículo 4.3 de la siguiente manera:

18. La expresión "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", que figura en el artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo (...).

De conformidad con este precepto, los órganos legislativos deben garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

Por su parte, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), señala que las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

¹⁰ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Artículo 4

Obligaciones generales

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

[...]

También señala que hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios¹¹.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹², lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2018 y SU ACUMULADA 42/2018

PROMOVENTES: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL¹³ Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

[...]

VISTOS Y RESULTANDOS:

[...]

QUINTO. ESTUDIO DE FONDO

[...]

D) Consulta a personas con discapacidad.

63. *Por mandato del artículo 1º de la Constitución General, del cual se desprende el parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano, el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, constituye una norma de rango constitucional. Dicha disposición establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración de legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.*

¹¹ Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo. “Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo”. P.p. 79 y 80.

¹² Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por **unanimidad de once votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho.

¹³ Actualmente Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, conforme al cambio de denominación que sufrió con motivo del decreto publicado el doce de julio de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 133, por el que se abrogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

64. *En materia de consulta a personas con discapacidad, resulta conveniente tener en cuenta que en la acción de inconstitucionalidad 33/2015¹⁴, la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal determinó, a partir del análisis específico del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, que el Congreso de la Unión sí había cumplido con la obligación contenida en el artículo 4.3 de la Convención, conclusión a la que arribó a la luz de los principios de la propia Convención, debido a que organizaciones representativas de personas con tal condición tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión del citado ordenamiento.*

65. *Lo anterior, al considerar que de la exposición de motivos se advertía que su elaboración había sido el resultado de un trabajo conjunto del Poder Legislativo con los servidores públicos de las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público, así como diversas organizaciones civiles que representan a las personas con la condición de espectro autista y otras discapacidades; lo cual había sido reconocido en el Dictamen de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, presentado el cinco de marzo de dos mil quince en la Cámara de Diputados -cámara de origen-, y de lo que se apreciaba el contacto permanente de algunos legisladores proponentes con organizaciones de la sociedad civil y con profesionales privados en las ramas médicas, terapéuticas, educativas, empresas dedicadas a las tecnologías de la información.*

66. *Además, se tuvo en cuenta que, a través de la Secretaría de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, se comunicó a más de cien organizaciones representativas de personas con autismo, la referida iniciativa de ley, a efecto de que analizaran dicha propuesta legislativa, al considerarse como una medida necesaria para que las personas con la referida condición fueran "oídas, atendidas y respetadas por la sociedad y el Gobierno".*

67. *Y, una vez aprobado en la Cámara de origen, el Dictamen de Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expidió la referida Ley General, noventa y siete organizaciones representativas de las personas con autismo de distintas partes de la República exhortaron a la Cámara de Senadores y al Ejecutivo Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobaran y promulgaran.*

68. *Es decir, a partir del examen referido, este Tribunal Pleno concluyó que precedieron a la aprobación de iniciativa de ley, diversos actos de colaboración con numerosas organizaciones representativas de las personas con la condición de espectro autista y que, inclusive, una vez analizado el dictamen presentado y aprobado por la Cámara de Diputados, expresamente se pronunciaron por la aprobación y promulgación de la referida Ley General.*

69. *Aunado a lo anterior, se hizo notar la necesidad de que las autoridades del Estado Mexicano reglamenten el mandato internacional de realizar consulta a personas con discapacidad, a efecto de que se pueda facilitar su cumplimiento y aplicación en casos posteriores.*

[...]

¹⁴ Fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis por el Tribunal Pleno. Por otro lado, no pasa desapercibido que en las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, 61/2016, 89/2015, 15/2017, se discutió la obligación de realizar consultas a personas con discapacidad.

79. Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos¹⁵:

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

[...]

Así, en la resolución de la citada **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁶, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la consulta previa a personas con discapacidad debe contener, al menos los siguientes elementos:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser

¹⁵ Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

¹⁶ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por **unanimidad de once votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho.

representadas, sino que en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables.
- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo.
- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información.

A partir de ese criterio emitido por la SCJN, el Pleno del Máximo Tribunal ha dado especial importancia al rubro de la Consulta previa de las personas con discapacidad y ha hecho énfasis en la obligatoriedad que tienen los Poderes Legislativos, federal y locales, de realizarla como un elemento fundamental para la validez de todas las reformas en las que se involucran derechos de las personas con discapacidad.

Por citar algunos ejemplos de recientes resoluciones, adicional a la citada **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, en las que se ha

pronunciado la Corte, respecto a la Consulta previa de las personas con discapacidad, tenemos:

- **Acción de inconstitucionalidad 101/2016¹⁷**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, al advertirse que no obraba constancia de que el Congreso del Estado de Morelos hubiera efectuado una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente.
- **Acción de inconstitucionalidad 68/2018¹⁸**, el tribunal pleno invalidó el Decreto 1033, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad.
- **Acción de inconstitucionalidad 1/2017¹⁹**, se declaró la invalidez del Decreto Núm. 174, por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. En dicho asunto, si bien se advirtió que existió un proceso de mesas de análisis con organizaciones que se especializan en el tema, se consideró que éstas no cumplieron con los requisitos de la consulta estrecha a las personas con espectro autista, en tanto no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente.
- **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017²⁰**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los

¹⁷ Fallada en sesión de 27 de agosto de 2019, por unanimidad de diez votos.

¹⁸ Fallada en sesión de 27 de agosto de 2019, por mayoría de nueve votos.

¹⁹ Fallada en sesión de 01 de octubre de 2019, por mayoría de ocho votos.

²⁰ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

entes públicos correspondientes atenderían sus distintas necesidades en materia de seguridad, salud y rehabilitación.

- **Acción de inconstitucionalidad 109/2016²¹**, se declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad, por tratarse de reformas relacionadas con los intereses y/o derechos de las de personas con discapacidad.
- **Acción de Inconstitucionalidad 212/2020²²**. Este asunto merece especial atención. El tribunal pleno declaró la invalidez de los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva. Este asunto constituye un importante precedente de este tribunal constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, los artículos o preceptos por invalidar son precisamente los que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Con base en todos estos antecedentes y como se ha señalado en la presente iniciativa, a través de la **Acción de inconstitucionalidad 121/2019²³**, el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el Pleno del máximo tribunal declaró la invalidez de los artículos 61 al 68 –Capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, argumentando que la obligación convencional de la consulta previa, no prevé ninguna restricción de tipo formal, en la medida en que no condiciona el cumplimiento de la obligación de consulta a cargo del Estado a que los temas vinculados con las personas con discapacidad estén abordados en cada una de las disposiciones de la ley en cuestión o, al menos, en la mayoría de ellos, sino que basta un ejercicio legislativo

²¹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por **unanimidad de once votos**.

²² Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por **unanimidad de once votos**.

²³ Fallada en sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, por **unanimidad de once votos lo que respecta a la invalidez por falta de consulta previa**.

que dé lugar a un contenido normativo que contenga efectivas funciones, prerrogativas, limitaciones, reducciones o adiciones en tópicos relacionados con aspectos que tengan relación con la situación de aquellas personas, o que tengan la intención de regular ésta, para que se actualice el supuesto que impone el deber de llevar a cabo la consulta.

Así, en su punto resolutivo cuarto a la letra establece: *“CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.”*

En ese sentido, desde el Congreso de la Unión estamos en la necesidad de legislar en la materia y consultar a las personas con discapacidad para cumplir con el requerimiento de la Suprema Corte y con las necesidades de las personas con discapacidad.

Con base en lo expuesto, la presente iniciativa tiene como finalidad, además de impulsar el cumplimiento de la referida sentencia emitida por nuestro máximo tribunal, tomar como referencia la “Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva” del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con la finalidad de fortalecer los alcances del articulado declarado inválido en favor de las personas con discapacidad en relación con el disfrute a su derecho humano a la educación.

Bajo ese contexto, por lo anteriormente descrito, someto a consideración la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL CAPÍTULO VIII, “DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA”, EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

ÚNICO. Se adiciona el Capítulo VIII “De la educación inclusiva” y los artículos 61 a 65, todos de la Ley General de Educación, para quedar en los siguientes términos:

**Capítulo VIII
De la educación inclusiva**

Artículo 61. La educación inclusiva es un derecho humano, que a partir del respeto a la dignidad y autonomía inherente, reconoce las necesidades de las personas y su capacidad efectiva de ser incluidas en la sociedad y contribuir a ella.

La educación inclusiva tiene como objetivo desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos, a partir de un proceso de compromiso continuo y dinámico para eliminar las barreras que impiden el derecho a la educación, así como de cambios en la cultura, las políticas y las prácticas de las escuelas de educación para favorecer y hacer efectiva la inclusión de todos los educandos. La educación inclusiva tiene como objetivo secundario el aprendizaje para la vida independiente de las personas con discapacidad.

Artículo 62. Para que la educación inclusiva sea efectiva el Estado deberá:

- I. Asegurarse de que se invierten todos los recursos en la promoción de la educación inclusiva, así como en la introducción e incorporación de los cambios necesarios en la cultura, las políticas y las prácticas institucionales;
- II. Desarrollar las políticas y las prácticas necesarias a fin de lograr una educación inclusiva a todos los niveles;
- III. Ofrecer planes de estudio flexibles y métodos de enseñanza y aprendizaje y evaluación adaptados a las diferentes capacidades, necesidades y estilos de aprendizaje;
- IV. Promover, respetar y garantizar la solicitud de ajustes razonables garantizando que la enseñanza se imparta en aulas inclusivas y que los entornos de aprendizaje sean accesibles y dispongan de los apoyos adecuados;
- V. Establecer la accesibilidad como un aspecto central en las adquisiciones relacionadas con la educación, ofrecer entornos accesibles, inclusivos y seguros ;

-
- VI. **Garantizar la adaptación, conservación y construcción de entornos escolares accesibles, esto incluye entre otros la infraestructura en el aula, espacios comunes o deportivos y el transporte escolar.**
 - VII. **Capacitar al personal docente con el fin de adquirir los valores y las competencias básicas para adaptarse a entornos de aprendizaje inclusivos;**
 - VIII. **Asegurar el respeto y garantizar la no discriminación por discapacidad, género, raza, color de piel, idioma, cultura lingüística, religión, opiniones, origen nacional, étnico, indígena o social, el patrimonio, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición;**
 - IX. **Desarrollar políticas que permitan que la transición del aprendizaje escolar a la formación profesional y enseñanza superior, así como al el entorno laboral se realice de manera efectiva, y**
 - X. **Supervisar y evaluar periódicamente las acciones implementadas en favor de la educación inclusiva, con la participación de los educandos, padres de familia, tutores, personal docente y organizaciones que las representan.**

Artículo 63. Las personas con discapacidad deben tener acceso a una educación inclusiva, para lo cual el Estado de manera enunciativa deberá realizar entre otras las siguientes acciones:

- I. **Asegurar la disponibilidad de lugares en instituciones educativas, para la totalidad de educandos con discapacidad, en cada uno de los niveles de educación obligatoria;**
- II. **Asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás;**
- III. **Implementar un sistema educativo accesible en su conjunto, incluidos los edificios, las herramientas de información y comunicación, los**

planes de estudios, los materiales educativos, los libros de texto gratuito, los métodos de enseñanza, y los servicios de evaluación, lingüísticos y de apoyo, así como las instalaciones de agua y los servicios sanitarios y de higiene, y los espacios deportivos, culturales y de recreación;

- IV. Desarrollar la normatividad específica para prohibir y sancionar la construcción de cualquier infraestructura educativa que sea no cuenta con las medidas reglamentarias de accesibilidad, así como establecer un mecanismo eficiente de supervisión y una calendarización para dotar de accesibilidad a todos los entornos educativos existentes;
- V. Invertir en el desarrollo oportuno de recursos en tinta o braille y en formatos digitales a fin de garantizar la existencia de libros de texto y materiales didácticos en formatos y lenguajes accesibles;
- VI. Adoptar el enfoque de diseño universal en el Sistema Educativo Nacional, a fin de asegurar el desarrollo de entornos de aprendizaje adaptables e impulsar el la formación de maestros y personal docente con el fin de responder a las diversas necesidades de todos los educandos con discapacidad,
- VII. Suscribir convenios de coordinación con las entidades federativas a fin de asegurar entornos y transporte accesibles que le permitan a las personas con discapacidad acudir a las instalaciones educativas, y
- VIII. Facilitar y garantizar la disponibilidad de recursos de educación especial, la cual deberá observar los criterios de temporalidad, excepcionalidad, oportunidad y racionalidad, como una medida auxiliar de la educación inclusiva.

Artículo 64. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, implementarán como mínimo, las siguientes medidas:

- I. Los educandos ciegos y con capacidad visual reducida deben tener la oportunidad de aprender braille, escritura alternativa, modos, medios y

formatos de comunicación aumentativos o alternativos, así como habilidades de orientación y de movilidad;

- II. Las comunidades sordas tendrán el reconocimiento de la Lengua Mexicana de Señas, o alguna otra de índole similar como su lengua materna, por lo que el Sistema Educativo Nacional, deberá priorizar su enseñanza para estas comunidades en la educación inicial y básica, además de un sistema bilingüe con el español;**
- III. Los educandos ciegos, sordos o sordociegos deben contar con una enseñanza que se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para la persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo personal, académico y social;**
- IV. Los educandos con deficiencias de comunicación deben tener la oportunidad de expresarse y aprender a hacer uso de medios de comunicación alternativos o aumentativos, que pueden comprender la Lengua de Señas Mexicana y las ayudas de comunicación con emisión de voz o los audiolibros;**
- V. Los educandos con dificultades de comunicación social deben recibir apoyo adaptando la organización de las aulas mediante, entre otras cosas, el trabajo en parejas, las tutorías entre alumnos o sentándose cerca del maestro y creando un entorno estructurado y previsible;**
- VI. Los educandos con discapacidad intelectual deben disponer de material didáctico y de aprendizaje concreto, observable/visual y de lectura fácil en un entorno de aprendizaje seguro, tranquilo y estructurado, que se centre en las capacidades que mejor preparan a los educandos para la vida autónoma y laboral;**
- VII. El personal docente y administrativo debe ser capacitado para contar con los conocimientos necesarios para trabajar con eficacia en entornos de educación inclusiva, en lengua de señas y/o braille y con habilidades de orientación y de movilidad,**
- VIII. La educación inclusiva deberá considerar la enseñanza de acciones para la vida independiente de las personas con discapacidad.**

- IX. Se debe invertir en la contratación y la formación continua de maestros con discapacidad.**

Artículo 65. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Secretaría de Educación Pública, con base en sus facultades y a través de las autoridades correspondientes, en un plazo improrrogable de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá expedir o adecuar los lineamientos y la normatividad correspondiente con la finalidad de cumplir con el Capítulo VIII "De la educación inclusiva".

TERCERO.- El Poder Ejecutivo Federal, con base en sus facultades y a través de las autoridades correspondientes, en un plazo improrrogable de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, suscribirá los convenios de coordinación con las entidades federativas a fin de asegurar entornos y transporte accesibles que le permitan a las personas con discapacidad acudir a las instalaciones educativas.

CUARTO.- La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, en un plazo improrrogable de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación del personal docente y administrativo escolar.

QUINTO.- Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, en un plazo improrrogable de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán realizar las adecuaciones en su legislación local en la materia.

SEXO.- La Secretaría de Educación Pública, a los ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente Decreto, emitirá los lineamientos de accesibilidad en la infraestructura física educativa.

Dado en el Pleno de la Honorable Comisión Permanente a los 06 días del mes de julio de 2022.



Norma Angélica Aceves García
Diputada Federal.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

MIGUEL MONRAZ

06 JUL. 2022

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

62
El suscrito, **Diputado Miguel Ángel Monraz Ibarra**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el Artículo 71, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Artículos 6, Fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de este Pleno, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Lo anterior con la siguiente:

Exposición de Motivos

Como la gran mayoría de mexicanos sabemos, los habitantes de nuestro país no gozan de la mejor salud posible. Algunas personas puede que no tengan presente que padecen de algún tipo de complicación de índole médica y les será un tanto difícil descubrirlo debido a que no tenemos una gran cultura de prevención y hacernos revisiones generales periódicas, por lo que corremos el riesgo de descubrir nuestras enfermedades cuando ya es demasiado tarde. A todas luces, lo anterior es algo que debemos evitar.

La salud es un derecho humano que se ha plasmado como derecho fundamental en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por esa parte y otras más, se trata de un Artículo bastante relevante dentro de nuestro texto constitucional, pues obliga a todas las autoridades de la República Mexicana a garantizar dicho derecho a todas y todos los mexicanos, sin embargo y, de forma lamentable, no muchas veces se ha cumplido de la forma esperada. El Gobierno de México tiene una gran deuda en esa materia.

Como bien lo indica nuestra Constitución, todos y cada uno de los mexicanos tenemos derecho a la protección a la salud, por lo que las autoridades competentes, tales como la Secretaría de Salud federal y las de las entidades federativas, entre otras instituciones, tienen un expreso mandato constitucional que las obliga a trabajar lo más arduamente posible para que todas y todos los mexicanos tengan acceso a servicios de salud del más alto nivel. La presente iniciativa va en ese sentido, en mejorar el sistema de salud mexicano.

Pero, más que mejorar, de forma general el sistema de salud, es importante mejorar la atención que se le brinda a las personas que son derechohabientes, tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pues ellos son quienes, con cada día de trabajo y al recibir sus salarios, aportan constantemente recursos para que este país siga caminando. Si ellas y ellos dejaran de aportar, tendríamos graves problemas.



Por lo vertido en el párrafo anterior, es necesario procurarles, a nuestros derechohabientes, más y mejores servicios de salud. En ese sentido, es importante que las autoridades competentes garanticen el abasto y la gratuidad de todos y cada uno de los medicamentos que las y los pacientes puedan llegar a necesitar, incluyendo aquellos que se consideran de alta especialidad, pues tienen un costo muy elevado comparados con los medicamentos comunes.

Este tipo de medicamentos son aquellos que deben manejarse de determinada manera para garantizar que conserven sus propiedades y tengan la mayor eficacia en el usuario, asimismo, son controlados, por lo tanto, es requisito indispensable contar con una prescripción médica a través de una receta para adquirirlos. Por ende, estos medicamentos no se pueden conseguir en la gran mayoría de farmacias comunes que conocemos, sino que debemos acudir a farmacias o centros especializados y, como resultado, el precio final es muy elevado.

Si a dichos precios elevados le sumamos que, en muchas de las ocasiones los hospitales y centros médicos, no cuentan con el inventario necesario para cubrir la demanda de los derechohabientes, estamos afectándolos de una manera muy grande, pues se ven obligados a destinar una parte de la remuneración que perciben mensualmente para adquirir sus medicamentos ya que, de lo contrario, sus padecimientos se agravarían y, en el peor de los casos, podrían perder su vida. La responsabilidad de dicha pérdida vendría siendo, directamente, de las autoridades que no garantizaron el derecho constitucional de protección a la salud.

Los medicamentos de alta especialidad, o bien, especializados, se utilizan para combatir enfermedades de distintas especialidades, tales como oncología, hepatología, urología, reumatología, neurología, medicina interna, entre otras. Como podemos observar, son especialidades que tratan padecimientos muy frecuentes en la sociedad mexicana, por ejemplo, cáncer, artritis reumatoide, Alzheimer, cáncer, Parkinson, diabetes mellitus, sarcopenia, entre otras.



Dado lo anterior, y con las condiciones de la población mexicana, es nuestra obligación, desde el Poder Legislativo Federal, establecer las condiciones básicas para que todas las personas que cumplen sus obligaciones fiscales a través del IMSS y del ISSSTE y que, por lo tanto, son derechohabientes, tengan un servicio médico digno y de la más alta calidad y ello conlleva a que se les proporcionen los medicamentos en el momento que los requieren, sin ningún pretexto ni retraso en la entrega.

Planteamiento del Problema

Desde que el actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador inició su administración en el mes de diciembre del 2018, muchas cosas fueron sometidas a cambios profundos.

En el sector salud, anteriormente, contábamos con el Seguro Popular que, por supuesto, no era perfecto, había muchas cosas por mejorarle, pero, hasta cierto punto, funcionaba pues, en 2018, daba cobertura al 37.4% de la población¹, un porcentaje bastante aceptable. Sin embargo, en el 2019, la presente administración decidió, sin fundamentos claros, estudios necesarios y sin considerar muchos aspectos, eliminar el Seguro Popular y crear el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), Instituto sin pies ni cabeza, pero considerado como un logro del Gobierno Federal.

¹ Sofía Charvel y Fernanda Cobo (2021). El Responsable es el Estado. 30 de noviembre de 2021, de Letras Libres. Sitio Web: <https://letraslibres.com/uncategorized/el-responsable-es-el-estado/>



Derivado de la creación del INSABI, hubo una tremenda lluvia de juicios de amparo de personas que se atendían en el Seguro Popular, pues el Instituto ya no iba a atender padecimientos que sí atendía el Seguro Popular. En ese orden de ideas, la transición de Seguro Popular a INSABI, es un claro retroceso en el acceso al derecho a la protección de la salud, violatorio del principio de progresividad de los derechos humanos plasmado en el tercer párrafo del Artículo 1º de la Constitución Federal.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo entre los servicios prestados por el Seguro Popular y el INSABI:

Cobertura de servicios de salud: INSABI vs Seguro Popular

| Diferencias en protección en salud en la población no asegurada por alguna institución. (Enero 2020) | | Sin Cobertura (hasta 2019) | SEGURO POPULAR (hasta 2019) | INSABI (hasta 2019) |
|--|--|----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Atención sin costo en 1º y 2º nivel | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Medicamentos sin costo en 1º y 2º nivel | | PAGADO POR PACIENTE | ✓ | ✓ |
| Atención integral en 3er nivel (Cuota de recuperación en Alta Especialidad) | | PAGADO POR PACIENTE | ✓ ¹ | PAGADO POR PACIENTE ³ |
| Atención a HIV / SIDA sin costo ² | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Atención de cáncer | | PAGADO POR PACIENTE | ✓ ¹ | PAGADO POR PACIENTE ³ |
| Atención a trasplantes | | PAGADO POR PACIENTE | ✓ ¹ | PAGADO POR PACIENTE ³ |
| Cobertura personal, no por tratamiento | | — | ✓ ⁴ | NA |
| Cobertura a toda la familia | | — | ✓ ⁵ | NA |

1. No aplica para el Seguro Popular. 2. No aplica para el Seguro Popular. 3. No aplica para el Seguro Popular. 4. No aplica para el Seguro Popular. 5. No aplica para el Seguro Popular.

Ilustración 1: Xavier Tello (@StratCons) en Twitter,

<https://twitter.com/stratcons/status/1216374272282832898?lang=es>

Como se indicó líneas arriba, la atención que brindaba el Seguro Popular no era perfecta ni la de mejor nivel, pero, sin lugar a duda, era mucho mejor que la que, actualmente proporciona el INSABI. Aunado a lo anterior, también cuenta con desabasto de medicinas a lo largo y ancho del territorio nacional.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

MIGUEL MONRAZ

En México, desde los inicios del gobierno de López Obrador, se ha visto una reducción en el abasto de medicamentos de todo tipo, pero más tratándose de los medicamentos de alta especialidad, pues en la capital del país se han dado una gran cantidad de manifestaciones solicitando que se dé abasto de los medicamentos que se usan para tratar dicha enfermedad.

En un inicio, el Gobierno Federal no aceptaba la existencia de dicho desabasto, hasta que el pasado 10 de noviembre del 2021, el Ejecutivo Federal aceptó que existe desabasto manifestando lo siguiente:

“ya tenemos que terminar de resolver el problema del abasto de los medicamentos (...) yo no quiero escuchar de que faltan medicamentos y no quiero excusas de ningún tipo”.²

A pesar de la clara indicación que el Presidente de México dio a sus funcionarios, hasta el momento, no se ha visto resultado o modificación alguna, pues han seguido teniendo lugar diversas manifestaciones en toda la Ciudad de México, donde la única demanda que tienen las personas es que se les haga llegar medicamento suficiente para atender sus males, principalmente el cáncer.

No solamente se trata de ese tipo de medicamentos, sino de toda clase. Algunos funcionarios siguen negando inclusive que exista un desabasto generalizado y expresan que se trata de problemas de logística en la distribución, tal es el caso de Zoé Robledo (titular del IMSS) y Luis Antonio Ramírez Pineda (titular del ISSSTE).³

² Emmanuel Carrillo (2021). No quiero excusas sobre desabasto de medicamentos: regaña AMLO a funcionarios de Salud. 30 de noviembre de 2021, de Forbes México. Sitio Web: <https://www.forbes.com.mx/politica-no-quiero-mas-excusas-sobre-desabasto-de-medicamentos-regana-amlo-a-funcionarios-de-salud/>

³ Expansión Política (2021). Los titulares de IMSS e ISSSTE admiten problemas para el abasto de medicinas. 30 de noviembre de 2021, de Expansión Política. Sitio Web: <https://politica.expansion.mx/congreso/2021/11/05/los-titulares-de-imss-e-issste-admiten-problemas-para-el-abasto-de-medicinas>



En todo esto se encuentra el problema, pues no debiera existir un mínimo inconveniente con el abasto de medicinas, peor aún en instituciones como el IMSS y el ISSSTE, los trabajadores no merecen pasar por situaciones como esta. Los medicamentos deben estar disponibles para cuando se requieran, con el objetivo de que su salud mejore y puedan reincorporarse a sus actividades. Seguir en ese camino es ignorar y pasar por encima de nuestra Constitución y diversos convenios internacionales en la materia.

Objeto de la Iniciativa

El objeto de la presente iniciativa es que se reforme el párrafo cuarto del Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de medicamentos de alta especialidad.

Es por lo anterior que se muestra el siguiente cuadro comparativo:

| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | |
|--|---|
| Texto Vigente | Texto Propuesto |
| <p>Artículo 4.- 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. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con</p> | <p>Artículo 4.- 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. El Estado, a través de las instituciones</p> |



el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

...

competentes, garantizará la suficiencia de medicamentos gratuitos incluidos los de alta especialidad, para todas las personas con y sin seguridad social.

La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En virtud de lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con:

Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo del Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÚNICO. Se reforma el párrafo cuarto del Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4.- ...

...

...

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



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

MIGUEL MONRAZ

Esta Constitución. **El Estado, a través de las instituciones competentes, garantizará la suficiencia de medicamentos gratuitos incluidos los de alta especialidad, para todas las personas con y sin seguridad social.** La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Cámara de Diputados el día 1 de Julio de 2022



DIP. MIGUEL ÁNGEL MONRAZ IBARRA

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Rubén Ignacio Moreira Valdez, presidente; Moisés Ignacio Mier Velasco, MORENA; Jorge Romero Herrera, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Angel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Santiago Creel Miranda, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Karen Michel González Márquez, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Jasmine María Bugarín Rodríguez, PVEM; Luis Enrique Martínez Ventura, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>