

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

HONORABLE ASAMBLEA:

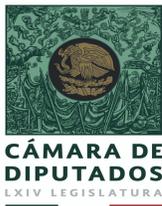
A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el diputado Héctor Joel Villegas González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social (PES), por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la iniciativa**" se compone de dos capítulos: en el referente a "**Postulados de la propuesta**", se hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen, y en el capítulo denominado "**Cuadro Comparativo**", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

- VI. En el apartado denominado **“Régimen Transitorio”** se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado **“Impacto Regulatorio”** se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar reflejo y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado **“Proyecto de Decreto”** se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo.

En la sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2019, el diputado Héctor Joel Villegas González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social (PES), presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la misma fecha, la Mesa Directiva turnó dicha iniciativa para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población arribando a la misma el día 13 de diciembre de 2019.

III. Contenido de la Iniciativa.

A. Postulados de la Propuesta

Señala el diputado promovente los siguientes argumentos para motivar su propuesta:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

“La cifra más reciente del gobierno mexicano sobre el número de personas que cuentan con alguna discapacidad visual parcial y, en su caso, con ceguera total, refiere al 2010, en los registros del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la población de ciegos y débiles visuales en nuestro país está focalizada en un millón 292 mil 201 personas, según el Censo de Población y Vivienda, ubicándose como la segunda causa de discapacidad en México. Por lo que respecta a menores con algún tipo de discapacidad visual, señala que en México hay 79 mil niños de entre 5 y 14 años.

Campeche, Tabasco y Sonora son tres de los estados que registran mayor número de ciegos y débiles visuales; 17 por ciento de quienes padecen discapacidad visual en nuestro país son menores de 30 años, 33 por ciento tiene entre 30 y 59 años de edad, mientras que 48.8 por ciento es mayor de 60 años, ya que las causas principales son la edad avanzada y algunas enfermedades como la diabetes.¹

Según el Atlas de la Agencia Internacional para la Prevención de la Ceguera,² por su parte, refiere a un registro de 2 millones 237 mil personas en México con deficiencias visuales. Lo que hace de gran importancia, diseñar y aplicar programas enfocados en la prevención, sobre todo en aquellos que logren identificar errores en la capacidad visual de las niñas y niños.

El párrafo 9 del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

“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.”

No obstante lo anterior, los menores de edad con discapacidad visual, de manera reiterada son relegados en sus garantías y de manera consuetudinaria existen omisiones por parte de instituciones para realizar actos tendientes a garantizar el ejercicio de sus derechos y la inclusión en la actividad social. No es suficiente con fortalecer los recursos a la atención médica, es necesario, sensibilizar a las diferentes comunidades de interacción de la población con ceguera para favorecer su calidad de vida y propiciar el desarrollo humano de las personas.

La generación de libros en escritura Braille, audiolibros o bien el uso de nuevas tecnologías para facilitar el acceso al conocimiento y la cultura de los menores de edad con discapacidad visual, no goza del respaldo y acciones precisas como se



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

desearía. Por lo cual es imperativo promover medidas puntuales para los discapacitados visuales.

En el año 2011 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación número 56/2011, sobre la omisión de proveer libros de texto gratuitos actualizados en Braille a nivel primaria para los niños con discapacidad visual, en particular el asunto se originó de la queja en razón de que un alumno con debilidad visual no recibió los libros de texto gratuitos adaptados al sistema de escritura Braille correspondientes a su grado escolar.

En la recomendación de mérito se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), observó la violación a los derechos a la educación y a la igualdad en agravio de todos los menores con discapacidad visual que cursan los grados correspondientes a la primaria, por omitir proporcionar el material adecuado para la prestación del servicio educativo y con ello constituir una situación discriminatoria al omitir respetar los derecho de las personas con discapacidad visual, lo que es atribuible a personal de la Secretaría de Educación Pública.³

En la investigación que dio origen a la recomendación emitida por la CNDH, de igual forma se identificó el entramado burocrático que entorpece la creación de libros de texto en formato Braille, en razón que las áreas que debieran participar en la edición de los textos para alumnos invidentes no cumplieron en tiempo y forma con sus obligaciones.

El derecho a la educación debe de estar sujeto a la realización de acciones por parte del Estado que garanticen su ejercicio, acciones que deben estar enfocadas en garantizar el acceso a los servicios educativos y en proporcionar la infraestructura e insumos, que sirvan como el complemento esencial para un mejor aprendizaje de los alumnos.

En el mismo tenor, la autoridad educativa debe impulsar y promover las acciones indispensables, que permitan que todos y cada uno de los escolares accedan bajo las mismas condiciones y en un ambiente limpio de toda discriminación a los servicios educativos públicos.

La autoridad educativa debe priorizar la prestación de un servicio de calidad, en la cual se atiendan las necesidades de los estudiantes a fin de que el paso por las aulas se dé en un marco de las mejores condiciones y con las herramientas necesarias que incentiven un mejor aprovechamiento y en un aprendizaje de excelencia.

Los menores de 18 años que cuentan con algún tipo de discapacidad, y que son estudiantes, son un grupo vulnerable, que ha sido desatendido por el Estado y de



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

la obligación de proporcionar una atención especial por sus condiciones a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y a los beneficios propios de su edad y condiciones especiales, garantizando el principio de interés superior del menor.

Así, de un análisis del marco jurídico nacional e internacional relacionado con la protección de los derechos de los niños y de las personas con algún tipo de discapacidad, y el derecho a la educación de los mismos se advierte que en efecto, los niños con discapacidad son calificados jurídicamente como sujetos de especial protección, que necesitan de atención y cuidados especiales, tanto por parte del Estado, como de sus padres o tutores, y en general de la sociedad en su conjunto.⁴

Si bien la Secretaría de Educación Pública aceptó la recomendación número 56/2011, y a través de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos atendió la misma, hasta el 2014 que se concluyó la distribución de los libros de primaria y en 2015, los de educación secundaria.⁵

De lo anterior se observa que al no existir normativa alguna que obligue o faculte a la Secretaría de Educación Pública la generación y distribución de libros de texto para discapacitados visuales, las acciones dependen de iniciativas de otras instituciones, las cuales se atiende en plazos que no abonan en nada a garantizar el derecho a la inclusión y a recibir educación.

La recién aprobada y publicada Ley General de Educación, estableció en su artículo 65, el derecho que tienen los alumnos con discapacidad visual, a no ser discriminados y a garantizarles el derecho a recibir educación inclusiva a través de los medios necesarios que proporcionen el acceso al conocimiento. El texto señala:

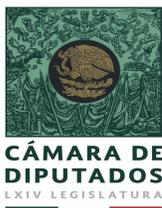
“Artículo 65. *Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:*

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;

...

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;...”

En ese contexto, se propone que se establezca la obligación y atribución de la Secretaría de Educación Pública para promover y fomentar la actualización de



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

textos en escritura Braille, la generación de audiolibros y el uso de las nuevas tecnologías como elementos indispensables y como apoyo para alumnos con discapacidad visual; de igual manera se propone incentivar la inclusión de libros en formato Braille en el repositorio de las bibliotecas que dependen de la autoridad educativa.”

B. Cuadro Comparativo.

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que propone la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (texto vigente)</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA DEL DIPUTADO HÉCTOR JOEL VILLEGAS GONZÁLEZ</p>
	<p>Decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV, al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>
	<p>La iniciativa no contiene artículo de instrucciones.</p>
<p>Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. a IX. ...</p> <p>X. Fomentar la lectura en todo el país, especialmente entre la niñez y la juventud, así como crear repositorios en bibliotecas, tanto físicas como digitales, dirigidos a fortalecer la identidad colectiva y acrecentar la memoria histórica y cultural nacional, regional, local y comunitaria;</p>	<p>Artículo 38. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. a IX. ...</p> <p>X. Fomentar la lectura en todo el país, especialmente entre la niñez y la juventud, así como crear repositorios en bibliotecas, tanto físicas como digitales, dirigidos a fortalecer la identidad colectiva y acrecentar la memoria histórica y cultural nacional, regional, local y comunitaria. La Secretaría garantizará que en el repositorio bibliográfico se integren obras en escritura Braille,</p>



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

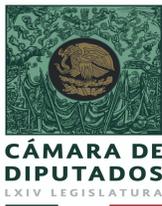
<p>XI. a XXXIII. ...</p> <p>XXXIV. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>y audiolibros, para niñas, niños y adolescentes con discapacidad visual.</p> <p>XI. a XXXIII. ...</p> <p>XXXIV. Garantizar la reproducción y distribución de los libros de texto gratuitos, así como la adecuación y actualización de los textos para alumnos con discapacidad visual.</p> <p>XXXV. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.</p>
	<p>Transitorio</p> <p>Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

IV. Valoración jurídica de la iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

Esta Comisión de Gobernación y Población en su carácter de dictaminadora reconoce que el tema objeto de la iniciativa en análisis es el establecimiento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la obligación a cargo de la Secretaría de Educación Pública de garantizar que en el repositorio bibliográfico de las bibliotecas a su cargo se integren obras en escritura Braille y audiolibros para niñas, niños y adolescentes con discapacidad visual, lo que se estima improcedente en virtud de que existen disposiciones expresas tanto en la Ley General de Bibliotecas como en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad siendo responsabilidad de autoridad diversa como lo es la Secretaría de Cultura.



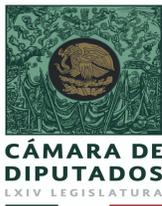
Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

- Adicionalmente, la iniciativa propone que la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal garantice la reproducción, distribución, adecuación y actualización de los libros de texto gratuitos, circunstancia que es contraria a la distribución de competencias que realiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3 y la Ley General de Educación vigente.
2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible, en ese sentido la iniciativa en análisis, si contraviene el contenido de nuestra Carta Magna particularmente el texto de su artículo 3, ya que pretender atribuir solamente a la Secretaría de Educación Pública las funciones que propone la iniciativa transgrede el marco referencial que establece nuestro máximo ordenamiento jurídico.
 3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior. Como ya se expresó, la iniciativa en análisis es contraria a la distribución de competencias que ya declaran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley General de Bibliotecas y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
 4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos. En este sentido se expresa que el beneficio que el diputado proponente busca otorgar a las personas con discapacidad visual ya se encuentra regulado por las leyes especiales en materia educativa, bibliotecaria y de inclusión de las personas con discapacidad.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

V. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora considera improcedente la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis, cuya finalidad es establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal específicamente en su artículo 38, atribuciones y funciones a cargo de la Secretaría de Educación Pública consistentes en que dicha



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

dependencia del Ejecutivo Federal garantice que en el repositorio bibliográfico a que se hace referencia en la fracción X del citado artículo, se integren obras en escritura Braille, y audiolibros, para niñas, niños y adolescentes con discapacidad visual, así como garantizar la reproducción y distribución de los libros de texto gratuitos, así como la adecuación y actualización de los textos para alumnos con discapacidad visual, para lo que sugiere que en este último caso se adicione una nueva fracción en el artículo mencionado.

Por lo expuesto, se da cuenta que la materia de la iniciativa guarda relación con la competencia de esta Comisión de Gobernación y Población al proponerse la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde la finalidad de la propuesta se traduce, a juicio de esta dictaminadora en la incorporación de aspectos administrativos en tres rubros específicos que conforme a la propuesta inciden en el ámbito de competencia de la Secretaría de Educación Pública, siendo los siguientes:

1. Incluir en el repositorio bibliográfico obras en escritura Braille y audiolibros dirigidos a niñas, niños y adolescentes con discapacidad visual.
2. La reproducción y distribución de los libros de texto gratuitos y,
3. La adecuación y actualización de los textos para alumnos con discapacidad visual.

La anterior clasificación servirá para que esta dictaminadora proceda al análisis de procedencia de la iniciativa objeto del presente dictamen.

Previo al análisis del objeto de la iniciativa, esta dictaminadora advierte que en la misma el promovente fue omiso para incluir en su proyecto de Decreto un artículo en el que se describa la intención, contenido y alcance de la reforma que propone, el cual será elaborado e incluido por esta Comisión en el Proyecto de Decreto resultante del presente análisis.

Análisis de la propuesta de adición a la fracción X del artículo 38 de la LOAPF.

En ese sentido se analiza en primer lugar la propuesta de adición en la fracción X del artículo 38 cuyo texto es el siguiente:

“La Secretaría garantizará que en el repositorio bibliográfico se integren obras en escritura Braille, y audiolibros, para niñas, niños y adolescentes con discapacidad visual.”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Respecto de esta porción normativa esta Comisión identifica que su motivación tiene como sustento el Censo de Población y Vivienda, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2010, en el cual según el dicho del promovente “...la población de ciegos y débiles visuales en nuestro país está focalizada en un millón 292 mil 201 personas...”, “...ubicándose como la segunda causa de discapacidad en México. Por lo que respecta a menores con algún tipo de discapacidad visual, señala que en México hay 79 mil niños de entre 5 y 14 años...”.

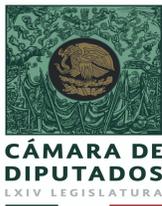
Señala el promovente que “...Campeche, Tabasco y Sonora son tres de los estados que registran mayor número de ciegos y débiles visuales...” y que de acuerdo al “...Atlas de la Agencia Internacional para la Prevención de la Ceguera...” existen “...2 millones 237 mil personas en México con deficiencias visuales. Lo que hace de gran importancia, diseñar y aplicar programas enfocados en la prevención, sobre todo en aquellos que logren identificar errores en la capacidad visual de las niñas y niños.

Fundamenta su propuesta en el noveno párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto se transcribe para mayor claridad, siendo el 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.”

Es consideración del promovente que no obstante lo dispuesto por nuestra Carta Magna “...los menores de edad con discapacidad visual, de manera reiterada son relegados en sus garantías y de manera consuetudinaria existen omisiones por parte de instituciones para realizar actos tendientes a garantizar el ejercicio de sus derechos y la inclusión en la actividad social. No es suficiente con fortalecer los recursos a la atención médica, es necesario, sensibilizar a las diferentes comunidades de interacción de la población con ceguera para favorecer su calidad de vida y propiciar el desarrollo humano de las personas...”.

En razón de lo anterior, es por lo que el diputado promovente concluye que la “...generación de libros en escritura Braille, audiolibros o bien el uso de nuevas tecnologías para facilitar el acceso al conocimiento y la cultura de los menores de edad con discapacidad visual, no goza del respaldo y acciones precisas como se desearía. Por lo cual es imperativo promover medidas puntuales para los discapacitados visuales...”.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Al respecto de esta propuesta de modificación, es necesario advertir que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, como lo señala la parte conducente de su artículo 1, las bases de organización de la Administración Pública Federal, esto es, enuncia en su contenido las funciones primordiales que corresponde a cada dependencia del Ejecutivo Federal y como es el caso de lo previsto por la fracción XXXIV del artículo 38, también reconoce para el caso particular de la Secretaría de Educación Pública, que el legislador al desplegar su actividad puede señalar en otras leyes atribuciones y funciones adicionales que le correspondan a efecto de que el Ejecutivo Federal pueda desplegar su función administrativa de los asuntos a su cargo.

En forma adicional se señala que la Ley Orgánica establece el ámbito competencial de cada dependencia de la rama centralizada de la Administración Pública Federal, en donde el tema relacionado con las bibliotecas, no sólo corresponde a la Secretaría de Educación Pública sino que también es de la competencia de la Secretaría de Cultura, afirmación que tiene sustento en las fracciones VII y X del artículo 38 y fracción V del artículo 41 Bis todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se transcriben a continuación para mayor claridad:

“Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- a VI.- ...

VII.- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII.- a IX.- ...

X. Fomentar la lectura en todo el país, especialmente entre la niñez y la juventud, así como crear repositorios en bibliotecas, tanto físicas como digitales, dirigidos a fortalecer la identidad colectiva y acrecentar la memoria histórica y cultural nacional, regional, local y comunitaria;

XI.- a XXIV.- ...”

“Artículo 41 Bis.- A la Secretaría de Cultura corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- a IV.-



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

V. Organizar y administrar bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, congresos y otros eventos de interés cultural;

VI.- a XXVII.- ...”

Conforme a los preceptos transcritos se deduce que a la Secretaría de Educación Pública le corresponde la organización, administración y enriquecimiento de las bibliotecas bajo su cargo por lo que la creación de repositorios físicos y digitales solamente debe realizarlo en las bibliotecas bajo su administración no así respecto de las bibliotecas públicas cuya organización y administración corresponde a la Secretaría de Cultura. Con base en lo expuesto esta dictaminadora concluye preliminarmente que la propuesta en análisis solamente se circunscribiría a las bibliotecas a cargo de la Secretaría de Educación Pública y no así respecto de las administradas por la Secretaría de Cultura.

A consecuencia de lo expuesto, se da cuenta de la existencia de la Ley General de Bibliotecas la que dispone en su artículo 3 que corresponde a la Secretaría de Cultura proponer, ejecutar y evaluar la política nacional de bibliotecas atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo y demás programas correspondientes, dependencia a la que además le son atribuidas las siguientes responsabilidades vinculadas a la propuesta del diputado iniciante:

1. Efectuar la coordinación de la Red y del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas al que se integran todas aquéllas constituidas y en operación dependientes de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Cultura, así como aquéllas creadas conforme a los acuerdos o convenios de coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Cultura con los gobiernos de los entidades federativas.
2. Emitir la normatividad técnica bibliotecaria para las bibliotecas de la Red, y supervisar su cumplimiento.
3. Dotar a las nuevas bibliotecas públicas, en formato impreso y digital, de un acervo de publicaciones informativas, recreativas y formativas; así como de obras de consulta y publicaciones periódicas a efecto de que sus acervos respondan a las necesidades culturales, educativas y de desarrollo en general de los habitantes de cada localidad;

En forma adicional, esta Comisión de Gobernación y Población deja constancia de la existencia de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la que en su artículo 13 establece:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

“Artículo 13. En el Sistema Nacional de Bibliotecas y salas de lectura, entre otros, se incluirán equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el Sistema de Escritura Braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las personas con discapacidad.”

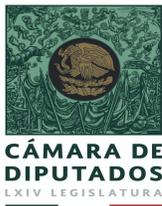
De lo anterior, se deduce que en relación con el tema de bibliotecas en la administración pública federal existen dos dependencias que tienen competencia en la materia, en donde a juicio de esta dictaminadora conforme a la Ley especial, es la Secretaría de Cultura la que tiene la responsabilidad de coordinar su funcionamiento, vigilar que se cumpla con la normatividad técnica que al efecto emita y dotarlas del material, impreso y digital, necesario para la prestación del servicio, en donde en el caso de las personas con discapacidad la Ley General ya establece la obligación a cargo del Estado mexicano de proveer en todas las bibliotecas que se integran en el sistema nacional, de equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el Sistema de Escritura Braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las personas con discapacidad, por lo que la pretensión del proponente de adicionar en la fracción X del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la obligación a cargo de la Secretaría de Educación Pública para que está “garantice” que en los repositorios bibliográficos se integren obras en escritura Braille y audiolibros para niñas, niños y adolescentes con discapacidad visual beneficie a toda la población con dicha discapacidad resulta improcedente.

Análisis de la propuesta de adición de la fracción XXXIV del artículo 38 de la LOAPF.

Expuesto lo anterior, se procede al análisis de la parte conducente de la propuesta de adición de una nueva fracción XXXIV en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto es el siguiente:

“XXXIV. Garantizar la reproducción y distribución de los libros de texto gratuitos, así como la adecuación y actualización de los textos para alumnos con discapacidad visual.”

Para proceder al análisis de esta porción normativa esta dictaminadora considera necesario señalar que la función educativa se realiza de forma coordinada por la Federación, Estados, Ciudad de México y los municipios en cumplimiento al mandato que al efecto establece el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, no solamente corresponde a la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal el dar cumplimiento a ese mandato, sino



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

que también deben hacerlo las autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México. La educación debe estar basada en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, la cual tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, en donde debe priorizarse el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

Nuestra Carta Magna declara a la educación inicial como un derecho de la niñez que debe ser impartida y sobre todo garantizada de manera coordinada por los tres niveles de gobierno. En tratándose de los planteles educativos nuestro máximo ordenamiento legal los considera un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje, en los que el Estado Mexicano, entiéndase Federación-Estados-Ciudad de México-Municipios, deben “garantizar” que los materiales didácticos (entre ellos los libros de texto gratuitos), la infraestructura educativa, entre otros aspectos sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

Mención especial merece el contenido de la fracción VIII del artículo 3 constitucional el cual dispone que:

“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;”

En ejercicio de dicha atribución el legislador federal emitió la vigente Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de septiembre de 2019, la cual tiene por objeto regular la educación que imparta el Estado Mexicano a través de la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios y distribuye la función social educativa sobre la base de la obligación de cada orden de gobierno de participar en el proceso educativo, tal y como la mandata el artículo 3 Constitucional.

Señalado lo anterior, esta dictaminadora entra al análisis de la propuesta de adición de una nueva fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto se transcribe para mayor claridad, siendo el siguiente:

“XXXIV. Garantizar la reproducción y distribución de los libros de texto gratuitos, así como la adecuación y actualización de los textos para alumnos con discapacidad visual.”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

En esta propuesta el diputado iniciante sugiere que la Secretaría de Educación Pública “garantice” la reproducción, distribución, adecuación y actualización de los libros de texto gratuitos lo que sustenta en la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el año 2011 y marcada con el número 56/2011 que como también lo señala el proponente fue aceptada por la Secretaría de Educación Pública en el año de 2014, la que se toma como referencia para los efectos del presente dictamen, ello en atención a que en el año 2019 se realizaron cambios a nivel constitucional y legislativo que no son considerados por el proponente en su iniciativa.

Parte del marco jurídico que no es considerado por el proponente es el texto vigente desde el año 2019 del artículo 3 constitucional a que hemos hecho referencia y a diversas disposiciones de su ley reglamentaria Ley General de Educación entre las que podemos señalar la fracción XII del artículo 9; el último párrafo del artículo 22; la fracción III del artículo 58; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IV del artículo 113 y sobre todo la fracción XII del artículo 114, los cuales para mayor claridad se transcriben a continuación:

“Artículo 9. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

I. a XI. ...

XII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución, y

XIII. ...”

“Artículo 22. Los planes y programas a los que se refiere este Capítulo favorecerán el desarrollo integral y gradual de los educandos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, el tipo media superior y la normal, considerando la diversidad de saberes, con un carácter didáctico y curricular diferenciado, que responda a las condiciones personales, sociales, culturales, económicas de los estudiantes, docentes, planteles, comunidades y regiones del país.

Sus propósitos, contenidos, procesos y estrategias educativas, recursos didácticos y evaluación del aprendizaje y de acreditación, se establecerán de acuerdo con cada tipo, nivel, modalidad y opción educativa, así como a las condiciones



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

territoriales, culturales, sociales, productivas y formativas de las instituciones educativas.

El proceso educativo que se genere a partir de la aplicación de los planes y programas de estudio se basará en la libertad, creatividad y responsabilidad que aseguren una armonía entre las relaciones de educandos y docentes; a su vez, promoverá el trabajo colaborativo para asegurar la comunicación y el diálogo entre los diversos actores de la comunidad educativa.

Los libros de texto que se utilicen para cumplir con los planes y programas de estudio para impartir educación por el Estado y que se derive de la aplicación del presente Capítulo, serán los autorizados por la Secretaría en los términos de esta Ley, por lo que queda prohibida cualquier distribución, promoción, difusión o utilización de los que no cumplan con este requisito. Las autoridades escolares, madres y padres de familia o tutores harán del conocimiento de las autoridades educativas correspondientes cualquier situación contraria a este precepto.”

“Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

I. a II. ...

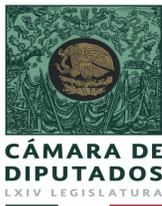
III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

IV. a VII. ...”

“Artículo 84. La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, utilizará el avance de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital, con la finalidad de fortalecer los modelos pedagógicos de enseñanza aprendizaje, la innovación educativa, el desarrollo de habilidades y saberes digitales de los educandos, además del establecimiento de programas de educación a distancia y semi presencial para cerrar la brecha digital y las desigualdades en la población.

Las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital serán utilizadas como un complemento de los demás materiales educativos, incluidos los libros de texto gratuitos.”

“Artículo 113. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

I. a III. ...

IV. Elaborar, editar, mantener actualizados y enviar a las entidades federativas en formatos accesibles los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. Al inicio de cada ciclo lectivo, la Secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso;

V. a XXII. ...”

“Artículo 114. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas de los Estados y Ciudad de México, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

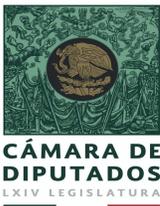
I a XI. ...

XII. Garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione;

XIII. a XVII. ...”

De conformidad a lo transcrito es obligación de las autoridades educativas (Federación, Estados, Ciudad de México y municipios) el proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica y garantizar su distribución, esto es, no solamente es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal realizar dicha labor sino que en acato a lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también corresponde realizarlo a las entidades federativas y a los municipios, las que adicionalmente deben elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

Lo que si es una atribución exclusiva de la Secretaría de Educación Pública es la de elaborar, editar, mantener actualizados y enviar a las entidades federativas en formatos accesibles los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, correspondiendo en forma exclusiva a las autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México el garantizar la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Por lo anterior, esta dictaminadora considera improcedente la pretensión del proponente de atribuir a la Secretaría de Educación Pública en el cuerpo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la obligación de **“Garantizar la reproducción y distribución de los libros de texto gratuitos, así como la adecuación y actualización de los textos para alumnos con discapacidad visual”** en virtud de que como se ha dejado constancia la Ley General de Educación reglamentaria del artículo 3 constitucional, claramente señala las competencias y atribuciones en materia de libros de texto gratuito para cada una de las autoridades educativas, sea esta la federal o las de las entidades federativas o municipios, en donde el considerar incorporarla en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y atribuirla en exclusiva a la Secretaría de Educación Pública sería contrario a la distribución de competencias que realiza nuestra Carta Magna y su ley reglamentaria.

Fortalece el criterio de esta Comisión para la emisión del dictamen en sentido negativo el contenido de las fracciones VI y VII del artículo 12 de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad que tampoco es considerada por el proponente en su iniciativa y que para mayor claridad se transcriben a continuación:

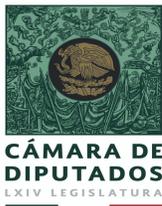
“Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:

I. a V. ...

VI. 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;

VII. 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;

VIII. a XIV. ...”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Por lo anterior, esta comisión dictaminadora considera innecesario entrar al análisis y estudio de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y emite dictamen con carácter negativo no aprobándola en sus términos, de conformidad con los razonamientos expresados.

VI. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente:

ACUERDO

Único. Se desecha el Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En su momento procesal oportuno archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a 22 de septiembre de 2020.”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

NOMBRE

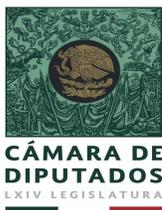
GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA			
SECRETARÍAS				
Dip. José Luis Elorza Flores	MORENA			
Dip. Aracelí Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA			
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez	PRI			
Dip. Fernando Luis Manzanilla Prieto	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez	PT			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA			
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez	MORENA			
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XXXIV al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Alfonso Pérez Arroyo	MORENA			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PT			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			
Dip. Fernando Torres Graciano	PAN			