



Quien suscribe, Diputada **MIRIAM ESMERALDA MARTÍNEZ SÁNCHEZ**, representante del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31, 45 y 46 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala<sup>1</sup>; 1, 2 párrafo primero, 5 fracción I, 9 fracción I y II, 10 apartado A fracción II, 23 y 29 fracción V de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; así como 1, 2, 108 fracción II, 114 y 118 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO** por el que se propone **ADICIONAR** la fracción XXIII y un párrafo al artículo 58, así como la fracción XI al artículo 59 de la **Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala**; y **REFORMAR** el párrafo segundo del artículo 8, los párrafos segundo y tercero del artículo 43, así como **ADICIONAR** un cuarto párrafo al mismo artículo 43 de la **Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala**; iniciativa que se justifica conforme a la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. En el artículo 19 Bis de la Constitución local se reconoce una protección reforzada en favor de niñas, niños y adolescentes y dispone, con especial énfasis en la primera infancia, que las autoridades deben garantizar condiciones adecuadas de salud, seguridad, nutrición, higiene, educación, saneamiento ambiental, acceso al agua potable, **cuidado** y protección para su óptimo desarrollo. Esa previsión constitucional local no constituye una cláusula meramente programática, pues, por el contrario, impone a este legislador local el deber de dotarla de contenido y eficacia a través de normas secundarias que traduzcan esa protección reforzada en mandatos más precisos para la actuación de las autoridades.
2. A partir de esta base constitucional, en la presente iniciativa propongo desarrollar legislativamente dichas obligaciones desde una perspectiva más específica y sistemática: la del **derecho al cuidado** que recientemente, en el ámbito interamericano, ha sido reconocido como un derecho autónomo.

Ello con la intención de ordenar y fortalecer, en la legislación secundaria, contenidos que ya están presentes en nuestro orden constitucional *-incluidos diversos*

---

<sup>1</sup> En adelante se referirá como: Constitución local



*tratados internacionales-*, pero que aún no se encuentran suficientemente articulados en las leyes estatales aplicables a la niñez, particularmente, a la educación inicial. En ese sentido, con la presente iniciativa pretendo proyectar este derecho en disposiciones legales más claras, operativas y congruentes con la evolución jurídica reciente en la materia.

3. La evolución del derecho al cuidado ha sido especialmente relevante en los últimos años. En el ámbito nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **Amparo Directo 6/2023**<sup>2</sup>, sostuvo que todas las personas tienen derecho a **cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado** y, de manera relevante, reconoció que el **Estado tiene un papel prioritario en la protección y garantía de ese derecho**. Asimismo, destacó que los cuidados son indispensables para sostener la vida individual y colectiva y que no deben seguir recayendo de forma desproporcionada en las familias y, particularmente, **en las mujeres**.

En dicha sentencia se señaló que, a partir de la identificación y cuantificación de esta distribución inequitativa de los cuidados, organismos internacionales como la CEPAL y la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA) resaltaron la urgencia de reorganizar los trabajos de cuidados para transitar a un sistema colectivo **-una sociedad del cuidado-**, en la que participen y compartan la responsabilidad todas las personas que integran todos los sectores, como lo son, entre otros, los educativos y, de forma central, las instituciones del Estado, en lugar de recaer únicamente y de forma desproporcionada en las niñas y mujeres<sup>3</sup>.

De ese modo, el cuidado dejó de ser visto únicamente como una realidad social o doméstica para afirmarse como una categoría jurídica con contenido propio.

4. Más recientemente y, en la misma dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la **Opinión Consultiva OC-31/25**<sup>4</sup>, reconoció al cuidado como un

---

<sup>2</sup> La sentencia está disponible en: <https://transparencia-ciudadana.scjn.gob.mx/sites/default/files/page/2025-01/sentencia-ad-6-2023.pdf>

<sup>3</sup> Tal afirmación puede leerse en el párrafo 96 de la sentencia con la que se resolvió el Amparo Directo 6/2023.

<sup>4</sup> Cabe señalar que, si bien las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no son jurídicamente vinculantes para las autoridades mexicanas, el Pleno de la Suprema Corte, en la jurisprudencia **P.J. 2/2025 (11a.)** de rubro: **“OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. NO SON JURÍDICAMENTE VINCULANTES PARA LAS PERSONAS JUZGADORAS MEXICANAS, PERO GOZAN DE RELEVANCIA JURÍDICA”**, determinó que sí



## TLAXCALA

**derecho humano autónomo**, lo caracterizó como una necesidad básica, universal e ineludible, y precisó que comprende las dimensiones de **cuidar, ser cuidado y autocuidado**.

Para efectos de la presente iniciativa, dicha Opinión Consultiva constituye un criterio de alta autoridad interpretativa útil para orientar el desarrollo legislativo local desde la perspectiva del derecho al cuidado.

5. Bajo esa lógica, el cuidado puede entenderse como el conjunto de relaciones, apoyos, actividades, recursos y condiciones indispensables para sostener la vida, preservar la dignidad humana y asegurar el bienestar integral de las personas. Aunque guarda una estrecha relación con otros derechos, como la salud, la educación, la seguridad social, la protección familiar y la igualdad, su contenido no se agota en ninguno de ellos. Precisamente por eso, ***el derecho al cuidado amerita una proyección legislativa capaz de orientar la acción pública en ámbitos concretos donde la necesidad de tutela es más intensa.***

6. Uno de esos ámbitos es, sin duda, la **primera infancia**. En esta etapa, niñas y niños dependen de manera particularmente estrecha de las personas adultas, de sus entornos familiares y comunitarios, y de la capacidad institucional del Estado para asegurar condiciones adecuadas de atención, protección, nutrición, salud, estimulación temprana, seguridad afectiva y acceso a servicios.

De ahí que el cuidado, durante los primeros años de vida, no pueda ser visto como una cuestión accesoria o secundaria, sino como una condición básica para el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social. Justamente por ello, resulta razonable que una primera fase de desarrollo legislativo del derecho al cuidado se concentre en la primera infancia, donde ese derecho encuentra una de sus expresiones más intensas y apremiantes.

7. La educación inicial constituye, además, un espacio privilegiado para concretar esa perspectiva; es cierto que, en el primer párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup> se reconoce que la educación inicial es un derecho

---

gozan de relevancia jurídica y pueden ser tomadas en cuenta como referentes interpretativos cuando resulten más favorables para las personas.

<sup>5</sup> En dicha disposición constitucional se estableció lo siguiente: "**Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y

## TLAXCALA

de la niñez y, por su parte que, en el primer párrafo del artículo 38, de la Ley General de Educación<sup>6</sup>, se impuso la obligación al Estado para generar progresivamente las condiciones para la prestación de ese servicio. Sin embargo, no se trata solo de ampliar esa cobertura, sino de asegurar que dicho servicio se brinde en condiciones compatibles con la dignidad, la calidad y el desarrollo integral de niñas y niños.

En otras palabras, se busca que la educación inicial no deba entenderse únicamente como una fase del proceso educativo, **sino también como un ámbito institucional en el que el cuidado digno se expresa y se materializa de manera cotidiana.**

8. La necesidad de fortalecer la legislación local también se explica por la persistencia de brechas en el acceso y en la calidad de los servicios dirigidos a la primera infancia. Aunque en el marco nacional y local ya se reconoce la relevancia de la educación inicial, subsisten retos importantes en cobertura, articulación institucional, orientación a familias y prestación con enfoque integral; por ejemplo, la UNICEF señala que la educación inicial representa un gran reto para llegar a los más de 5.7 millones niñas y niños de entre 0 y 3 años que viven en el país, pues se estima que la cobertura de la educación inicial en México es de tan solo 10.43%<sup>7</sup>.

De hecho, conforme a la información obtenida y analizada por Early Institute<sup>8</sup> la **población de primera infancia en México representa el 10% de la población total**, es decir, 12,226,266 niñas y niños de entre 0 y 5 años.<sup>9</sup> Se estima que el **44% de la población de esta edad asiste a servicios de cuidado, educación inicial o**

---

*garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. (...)*

<sup>6</sup> En dicha porción normativa se estableció lo siguiente: “**Artículo 38.** En educación inicial, el Estado, de manera progresiva, generará las condiciones para la prestación universal de ese servicio. (...)”

<sup>7</sup> Información disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/cada-ni%C3%B1a-y-ni%C3%B1o-aprende>

<sup>8</sup> Early Institute, Ethos, & Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2025). Cuidados para la primera infancia: Recomendaciones hacia la conformación del Sistema Nacional de Cuidados (Digital Policy Paper). SIPI México. [https://earlyinstitute.org/sipimexico/wp-content/uploads/2025/03/250314\\_Digital-PolicyPaper-Cuidado-y-educacion.pdf](https://earlyinstitute.org/sipimexico/wp-content/uploads/2025/03/250314_Digital-PolicyPaper-Cuidado-y-educacion.pdf)

<sup>9</sup> Estimaciones de Early Institute con base en el Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>



## TLAXCALA

**preescolar.** Es decir, de los 12.2 millones de niñas y niños en primera infancia, alrededor de 6.8 millones carecen de estos servicios y 5.4 millones están cubiertos.<sup>10</sup>

En particular, respecto a la educación inicial y servicios de cuidado infantil, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2022, estima una cobertura del 7%, considerando modalidades escolarizadas y no escolarizadas.<sup>11</sup> Esta es la estimación más precisa de cobertura de educación inicial y servicios de cuidado. Por otro lado, se reconoce el esfuerzo de UNICEF que también ha estimado la cobertura de educación inicial y servicios de cuidado en 16.4%, lo que representa una referencia adicional sobre el acceso a estos programas.<sup>12</sup> En este sentido, la Secretaría de Educación Pública reportó que, en el ciclo 2022-2023, el 3.4% de los niños y las niñas menores de tres años estaban inscritos en programas de la SEP de educación inicial (217,391) y la matrícula en preescolar alcanzó el 66.6% de la población de 3 a 5 años (4,334,938).<sup>13</sup>

Estos datos evidencian que una proporción significativa de niñas y niños en primera infancia en México carece de acceso a servicios de educación inicial y cuidado integral, lo que limita sus oportunidades de desarrollo cognitivo, emocional y social. Es importante enfatizar que, la insuficiente cobertura representa un riesgo para su bienestar y perpetúa desigualdades desde los primeros años de vida y, por ello, no basta con que la Constitución local enuncie un deber general de protección; es indispensable que las leyes estatales traduzcan ese mandato en estándares específicos, criterios de actuación y obligaciones concretas para las autoridades.

9. En atención a ello, la presente iniciativa propone reformar la **Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala** para incorporar, de manera expresa, un mandato dirigido a que la educación inicial se preste en condiciones de **dignidad, calidad y desarrollo integral de la primera infancia**.

Asimismo, se propone precisar en esa misma ley que, para sus efectos, el derecho al cuidado comprende las dimensiones de **cuidar, ser cuidado y**

---

<sup>10</sup> Estimaciones propias de Early Institute con base en la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados 2022, INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enasic/2022/>

<sup>11</sup> Estimaciones de Early Institute con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre Covid-19, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

[https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2021/doctos/informes/220804\\_Ensa21\\_digital\\_4ago.pdf](https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2021/doctos/informes/220804_Ensa21_digital_4ago.pdf)

<sup>12</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2023). *Hacia la universalización de la educación inicial en México*. <https://www.unicef.org/mexico/informes/hacia-la-universalizaci%C3%B3n-de-la-educaci%C3%B3n-inicial-en-m%C3%A9xico>

<sup>13</sup> Secretaría de Educación Pública. (2023). *Principales cifras de la educación en México 2022- 2023*.

[https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2022\\_2023\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf)



## TLAXCALA

**autocuidado**, conforme a la edad, desarrollo evolutivo, madurez y situación de niñas, niños y adolescentes, en condiciones de dignidad, igualdad y no discriminación, pues, con ello se dota de contenido jurídico más preciso a una categoría que, de otro modo, podría permanecer dispersa o implícita.

10. Del mismo modo, se plantea reformar la **Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala** para reforzar el régimen jurídico de la educación inicial. La reforma al artículo 8 tiene por objeto precisar que ésta es un derecho de la niñez y que corresponde al Estado garantizar las condiciones para su prestación bajo estándares de dignidad, calidad y desarrollo integral de la primera infancia. A su vez, las modificaciones al artículo 43 buscan fortalecer el contenido operativo del servicio, precisando su objeto, su orientación a madres, padres, tutores o personas cuidadoras, y el deber de que su prestación se realice con enfoque de derechos de la niñez, atención adecuada, protección reforzada y desarrollo progresivo del autocuidado conforme a la edad y madurez de niñas y niños.
11. La intención de esta iniciativa es la de **fortalecer la legislación estatal en dos ámbitos específicos -niñez y educación- para desarrollar de manera más clara y eficaz, desde la perspectiva del derecho al cuidado, el mandato de protección reforzada ya previsto en el artículo 19 Bis de la Constitución local**. Así, la presente propuesta busca que el cuidado deje de ser una referencia implícita o fragmentaria y adquiera una expresión normativa más precisa dentro del orden jurídico del Estado.
12. En suma, las reformas y adiciones que se proponen responden a una necesidad jurídica real: articular mejor la tutela de la primera infancia, la educación inicial y el cuidado digno dentro del derecho estatal vigente. Se trata de robustecer la legislación secundaria con parámetros que permitan a las autoridades orientar su actuación bajo una lógica de dignidad, calidad, desarrollo integral, igualdad y no discriminación, en consonancia con el artículo 19 Bis de la Constitución local, con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la evolución del sistema interamericano de derechos humanos, particularmente, con el cuidado, entendido como un derecho humano autónomo.
13. Con base en los argumentos y fundamentos expuestos en la presente, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con:



PROYECTO

DE

DECRETO

**ARTÍCULO PRIMERO.** Con fundamento en los artículos 45 y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 5 fracción I, 9 fracción II y 10 apartado A fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se **adiciona** la fracción XXIII al artículo 58, así como la fracción XI al artículo 59 de la **Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala**, para quedar como sigue:

**Artículo 58.**

...

...

*Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:*

**I. a XXII. ...**

**XXIII. Adoptar las medidas necesarias para que la educación inicial se preste en condiciones de dignidad, calidad y desarrollo integral de la primera infancia, incorporando la perspectiva del derecho al cuidado en sus dimensiones de cuidar, ser cuidado y autocuidado, conforme a la edad, desarrollo evolutivo, madurez y necesidades de niñas y niños**

**Artículo 59.** La Secretaría de Educación Pública, además de lo dispuesto en las leyes de la materia, tendrá los siguientes fines:

**I. a X. ...**

**XI. Promover, en coordinación con las autoridades competentes, la ampliación progresiva de la cobertura de educación inicial, a través de modalidades escolarizadas y no escolarizadas, así como fomentar una**



## TLAXCALA

***cultura a favor de esta etapa educativa, reconociendo su importancia para el desarrollo integral de la primera infancia e incorporando la perspectiva del derecho al cuidado en sus dimensiones de cuidar, ser cuidado y autocuidado, en los ámbitos familiar, comunitario e institucional.***

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Con fundamento en los artículos 45 y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 5 fracción I, 9 fracción II y 10 apartado A fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se **REFORMA** el párrafo segundo del artículo 8 y los párrafos segundo y tercero del artículo 43, al que además se **ADICIONA** un cuarto párrafo, de la **Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala**, para quedar como sigue:

**Artículo 8. ...**

***La educación inicial es un derecho de la niñez; corresponde al Estado promover su importancia y garantizar las condiciones para su prestación en términos de esta Ley, bajo estándares de dignidad, calidad y desarrollo integral de la primera infancia.***

**Artículo 43. ...**

*La educación inicial es la que se imparte a niñas y niños antes de los cuatro años de edad y tiene por objeto favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo, lúdico, artístico y social. Incluye orientación a madres, padres, tutores o quienes ejerzan su cuidado para la atención y educación de niñas y niños. El personal que atienda este tipo educativo deberá contar con la capacitación profesional correspondiente.*

*Las autoridades educativas fomentarán una cultura a favor de la educación inicial mediante programas, campañas, estrategias y acciones de difusión y orientación, con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil y, en su caso, organismos nacionales e internacionales. Para tal efecto, promoverán diversas opciones para su impartición, incluidas las desarrolladas en el ámbito familiar y comunitario, en las que podrá brindarse orientación psicopedagógica con apoyo de las instituciones encargadas de la protección de la niñez.*



*La prestación de la educación inicial deberá realizarse con enfoque de derechos de la niñez y desarrollo integral de la primera infancia, en condiciones de dignidad y calidad, incorporando la perspectiva del derecho al cuidado, de manera que se favorezca la atención adecuada, la protección reforzada y el desarrollo progresivo del autocuidado conforme a la edad y madurez de niñas y niños.*

## TRANSITORIOS


**ARTÍCULO PRIMERO.** *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.*

## AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE A PUBLICAR

Dado en la sala de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la Ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los doce días del mes de mayo del año dos mil veintiséis.

**ATENTAMENTE**

  
**Dip. Miriam Esmeralda Martínez Sánchez**

Integrante de la LXV Legislatura del  
Congreso del Estado de Tlaxcala



DIP. MIRIAM ESMERALDA  
MARTÍNEZ SÁNCHEZ