



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

H. CONGRESO DEL ESTADO.

**P R E S E N T E . –**

**INICIATIVA DE DECRETO ANTE  
EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
No. LXVI/INICU/0006/2019 II P.O.  
MAYORÍA**

La Comisión de Desarrollo Social, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción I de la Constitución Política, 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias, todos del Estado de Chihuahua, somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, elaborado con base en los siguientes:

### ANTECEDENTES

I.- La Presidencia del H. Congreso del Estado, en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a los integrantes de la Comisión citada en el proemio del presente dictamen, a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente, los siguientes asuntos:

a) Iniciativa con carácter de Decreto ante el Congreso de la Unión, presentada con fecha 18 de febrero de 2019 por el Diputado Omar Bazán Flores, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con el propósito de que se adicione un párrafo segundo al artículo 3, de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a fin de que se garantice el servicio de guardería para todas las



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

---

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL  
LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

niñas y niños mexicanos, como derecho humano en materia de seguridad social.

También propone que en dicho artículo se establezca que el Estado Mexicano deberá contar con un programa permanente de establecimientos de estancias infantiles que coadyuven con el sector público.

Por último, que se le asignen recursos económicos suficientes al referido programa, con prohibición de que se efectúe reducción presupuestal.

A la referida iniciativa se adhirió la Diputada Rosa Isela Gaytán Díaz, del mismo Grupo Parlamentario que el precursor de la misma.

**b)** Iniciativa con carácter de Decreto ante el Congreso de la Unión, presentada con fecha 09 de mayo de 2019 por la Diputada Rocío Guadalupe Rufino Sarmiento y por el Diputado Lorenzo Arturo Parga Amado, del Grupo Parlamentario del Movimiento Ciudadano, así como por el Diputado Obed Lara Chávez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con el propósito de reformar la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a fin de establecer la obligatoriedad para la Secretaría de Bienestar, de implementar un programa de estancias infantiles para el apoyo de madres trabajadoras y padres solos.

Así mismo, para que se implemente un programa que contemple la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, con la obligatoriedad



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

de que se le destine el recurso presupuestal correspondiente para su cumplimiento.

A la referida iniciativa se adhirió la totalidad del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

III.- La iniciativa presentada por el Diputado Bazán Flores, se sustenta en los siguientes argumentos:

*"1. El Programa de Estancias Infantiles inició con el objeto de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que el cuidado de los hijos recae en una madre trabajadora o con intención de incorporarse al mercado laboral, estudiante o un padre solo, mediante la entrega de apoyos para cubrir parte de los gastos del servicio de cuidado y atención infantil y la creación de espacios que permita aumentar la oferta.*

*2. El Programa va dirigido a personas que hayan cubierto los criterios y requisitos de elegibilidad, quienes podrán recibir los servicios en cualquiera de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa, siempre que existan espacios disponibles, cuyo costo será cubierto por el Gobierno Federal y la persona beneficiaria, de la siguiente manera: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar Social cubrirá el costo de los servicios de cuidado y atención infantil de la siguiente forma: \$950 pesos mensuales por cada niña o niño*



de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo, y \$1,800 pesos mensuales por cada niña o niño de entre 1 y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en los casos de niñas(os) con alguna discapacidad que cuente con certificado médico vigente, inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar Social brindará apoyos a las personas beneficiarias en esta modalidad por un máximo de 3 niñas o niños por hogar en el mismo periodo, salvo que se trate de nacimientos múltiples. Este Apoyo se otorgará mensualmente, tomando en cuenta el registro de las asistencias de las niñas y los niños a la Estancia Infantil, afiliada al Programa, en la que estén inscritas(os), de acuerdo con lo siguiente: se entregará mensualmente el monto total del apoyo asignado cuando cada niña o niño cumpla 15 asistencias o más, y en cada una de ellas, haya permanecido al menos cinco horas. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Bienestar Social, entregará este Apoyo, directamente a la persona Responsable de la Estancia Infantil afiliada al Programa.

3. La población objetivo del Programa de Estancias infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se clasifica en 2 grupos denominados Modalidades, los cuales son los siguientes:



4. *Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, en la primera modalidad la población objetivo son las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la LB y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.*

5. *Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, en esta modalidad la población objetivo son las personas físicas que deseen establecer y operar una Estancia Infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.*

6. *El número de beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras del 2013 al 2018, ha sido el siguiente:*

- 2013: 272269
- 2014: 290175
- 2015: 310652
- 2016: 312330





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

---

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL  
LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

- 2017: 310968
- 2018: 290957

7. El presupuesto asignado para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras del 2013 al 2018 se ha asignado de la siguiente manera:

- 2013: 3,547,588,370.00
- 2014: 3,682,326,439.00
- 2015: 3,807,525,542.00
- 2016: 3,925,587,176.00
- 2017: 3,884,255,950.00
- 2018: 4,070,264,507.00

8. En fecha 24 de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó en lo general y en lo particular el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el cual se publicó en fecha 28 de diciembre de 2018, en el Diario Oficial de la Federación.

9. En el referido Presupuesto de Egresos, se aprobó un presupuesto de \$2,041,621,313.00 para la operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.



10. En consecuencia, para el Ejercicio Fiscal 2019, se redujo en un 49.85% el presupuesto destinado para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, de cuatro mil setenta millones de pesos destinados en el PEF 2018, a dos mil cuarenta y un millones.

11. Conforme al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos toda persona tiene derecho a la protección de la salud, en este orden de ideas, en el año 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó de manera unánime la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual representa el instrumento internacional que establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la han suscrito, incluido México, que la ratificó en septiembre de 1990. Con ella, las niñas y niños dejan de ser simples beneficiarios de los servicios y de la protección del Estado, pasando a ser concebidos como sujetos de derecho. Al firmar la Convención sobre los Derechos del Niño los países asumieron el compromiso de cumplir cabalmente con sus disposiciones, adecuar sus leyes a estos principios, colocar a la infancia en el centro de sus agendas a través del desarrollo de políticas públicas y a destinar el mayor número de recursos posibles para la niñez y la adolescencia. La Convención establece los derechos de las niñas, niños y adolescentes en 54 artículos y dos Protocolos Facultativos. Define



*los derechos humanos básicos que disfrutaban las niñas y los niños en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Los cuatro principios fundamentales del instrumento internacional son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por los puntos de vista de la niñez. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y al desarrollo armonioso de todas las niñas y niños. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.*

*Aunado a lo anterior se debe de tomar en cuenta un tema de suma importancia, como lo es el Interés Superior del Menor consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas ya que en su artículo 3, párrafo 1 manifiesta que "... en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".*





12. Por su parte México ratificó la CDN en 1990, sin embargo, fue hasta 2011 que incorporó el principio del interés superior de la niñez en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al especificar 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".

13. En este orden de ideas, La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), reconoce su carácter de titulares de derechos; los artículos 2, párrafos segundo y tercero; 17 y 18 prevén que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial.

14. La Suprema corte de Justicia de la Nación ha determinado que debe considerarse la opinión de las niñas, niños y adolescentes en cualquier decisión que les afecte, y se acentúa la obligación del juez(a) de examinar las circunstancias específicas de cada asunto para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa especialmente para la niña, niño o adolescente, de tal manera que el recorte presupuestal provoca una grave omisión del estado



*mexicano que incidente en la regresión del presupuesto asignado para satisfacer uno de los principales servicios requeridos por la niñez, que desde luego es evidente no fue consultada, pues sin avisar a las estancias infantiles, ni a sus padres se canceló el recurso asignado, provocando el cierre de miles de lugares de estancia, afectando a los niños a quienes debemos proteger.*

15. Tomando en cuenta lo anterior, se violenta el principio de progresividad, debido a que el presupuesto asignado a este programa de estancias infantiles, que venía incrementándose, no puede verse reducido sin una causa que lo justifique, violando derechos humanos de los niños, que estamos llamados a proteger, resultan aplicable la siguiente tesis:

**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.** El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos



*fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.*

#### SEGUNDA SALA

*Tesis de jurisprudencia 35/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil diecinueve.*

*Registro: 2019325 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 15 de febrero de 2019 10:17 h Materia(s):*



*(Constitucional, Común) Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.) Época: Décima  
Época*

*Tomando en cuenta lo anterior y a efecto de que no haya una regresión en el derecho adquirido por la niñez mexicana para su debido cuidado en estancias infantiles, propongo reformar la LEY GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL, a efecto de garantizar la progresividad de este derecho que se ha visto mermado por las decisiones inconstitucionales del Ejecutivo Federal, por lo que es deber del Poder Legislativo atemperar este tipo de decisiones que no atienden a los principios constitucionales de derecho humanistas que ha acogido el estado mexicano. "*

**IV.-** La iniciativa presentada el día 09 de mayo de 2019, en voz del Diputado Lorenzo Arturo Parga Amado, se sustenta en los siguientes argumentos:

*"Ante un cambio de gobierno, siempre viene una serie de reformas políticas y administrativas que cambian la forma en que se han hecho las cosas tradicionalmente, sin embargo hay garantías y derechos intocables, que por su misma naturaleza no pueden desprotegerse. Uno de estos es el interés superior de la niñez.*

*Como todos sabemos el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, perteneciente a la Secretaría de*



*Bienestar, sufrió un recorte presupuestal del 50 por ciento, siendo que no hay un factor cien por ciento comprensible para la toma de estas acciones.*

*En virtud de esto, han sido ya muchas las acciones implementadas en contra de esta decisión, destacando la demanda inicial de Controversia Constitucional en contra del Presupuesto asignado para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres Trabajadoras, presentada por el Honorable Ayuntamiento de Hidalgo del Parral, a través del Presidente Municipal, Jorge Alfredo Lozoya Santillán, y el Secretario Municipal y del H. Ayuntamiento, Lic. Francisco Adrián Sánchez Villegas, misma que fue admitida y se han presentado tres ampliaciones.*

*Cabe señalar que el 07 de mayo del presente año, el Alcalde el Municipio de Hidalgo del Parral, acudió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a interponer un recurso de reclamación en contra de la resolución del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, mediante la cual le negó la suspensión a la cancelación del programa de estancias infantiles.*

*El Recurso antes mencionado fue presentado en virtud de que el ministro no fue exhaustivo a la hora de hacer su análisis, tomó en cuenta solamente el primer escrito que fue la reducción del*





presupuesto, sin embargo, no fueron analizadas las ampliaciones.

*El municipio de Hidalgo del Parral, el Gobierno Municipal de Juárez, y el Gobierno Municipal de la Ciudad de Chihuahua, realizaron la entrega formal de apoyos a las diversas estancias infantiles que operan en el municipio y dejaron de percibir recursos por parte de gobierno federal.*

*Son muchas las afectaciones que han estado sufriendo los municipios por este recorte de presupuesto sin sentido; además son muy nocivos para la sociedad ya que cada día aumenta el número de estancias infantiles que cierran en el país por falta de recursos.*

*Uno de cada tres niños inscritos dejó de asistir a las estancias infantiles, vulnerando el Interés Superior del Menor, mientras que el índice de desocupación laboral de mujeres en edad económicamente activas aumentó de 3.5 a 3.7 por ciento.*

*La Ley Federal del Trabajo establece en su Artículo 283 que los patrones tienen entre sus obligaciones especiales "brindar servicios de guardería a los hijos de los trabajadores" (Fracción XIII). No obstante, esto no se ha cumplido. Por esto, se han tenido que buscar otras alternativas para garantizar el acceso de los hijos de*



*madres y padres trabajadores de estancias de cuidado infantil seguras y óptimas para su desarrollo.*

*En el sexenio del ex presidente Felipe Calderón (2007) se decretó el establecimiento del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para aquellas familias que no son trabajadores del Estado ni son derechohabientes del IMSS, tratando de volver el servicio universal.*

*La concepción original de las guarderías y preescolar fue la de potenciar el desarrollo cognitivo, afectivo, psicomotor, social, creativo, etc., en los niños. Las familias buscan un lugar "seguro" donde están a salvo, mientras los padres trabajan, es una necesidad actual, en donde son cada vez más las madres trabajadoras que tienen que salir de sus hogares para llevar o ayudar en llevar el sustento a sus familias.*

*Es por lo anterior que en búsqueda de la salvaguarda y respeto del interés superior del niño, así como en apoyo a los presidentes municipales que han estado implementando acciones para rescatar el presupuesto para el Programa de Estancias Infantiles, el día de hoy presento iniciativa de Decreto ante el H. Congreso de la Unión para reformar la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a fin de*



*establecer la obligatoriedad para el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Bienestar, de establecer el Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, y la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, y destinar el recurso presupuestal correspondiente para el cumplimiento de sus fines."*

Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de las iniciativas en comento, quienes integramos esta Comisión dictaminadora, formulamos las siguientes:

### CONSIDERACIONES

I.- Al analizar las facultades competenciales de este Alto Cuerpo Colegiado, quienes integramos la Comisión de Desarrollo Social, no encontramos impedimento alguno para conocer del presente asunto.

II.- En virtud de que las iniciativas descritas en el apartado de antecedentes del presente documento tienen como propósito modificar la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, esta Comisión de Dictamen Legislativo tomó la determinación de abordar su análisis de manera conjunta, toda vez que existe concurrencia en la materia que ambas refieren e incluso, la finalidad que ambas pretenden es de igual naturaleza al proponer el establecimiento de un programa permanente de estancias infantiles, con la obligatoriedad de que se le asignen los recursos presupuestales necesarios para su operatividad.



III.- Para obtener una visión holística que permita una comprensión cabal de los planteamientos formulados por los precursores de las iniciativas que hoy se analizan, resulta indispensable abordar algunos hechos y datos concernientes a nuestro país, que se encuentran en estrecha relación a los temas que plantean los iniciadores.

En primer término, se debe señalar que durante las décadas comprendidas entre los años de 1970 y 1990, en nuestro país se vio reflejado un incremento significativo en la participación de las mujeres dentro del sector formal de la economía, situación que implicó cambios en las condiciones y necesidades del cuidado infantil y, como consecuencia de este dinamismo, la disponibilidad de guarderías se erigió como una política indispensable para el sector público.

En sus orígenes, dicha prioridad se encaminó exclusivamente a lograr la ampliación de la cobertura con la que se contaba hasta ese momento, en donde si bien resulta digno de destacar el esfuerzo que el sector público realizó para ello, lo cierto es que también se debe puntualizar que su resultado fue infructuoso para garantizar que la totalidad de niñas y niños gozaran de los beneficios de este tipo de cuidados, toda vez que quienes tenían acceso a ellos era un porcentaje limitado de la población, por derivar de una prestación laboral que se otorga a través de los diferentes organismos de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), situación que lo constriñe al ámbito del sector formal de la economía.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

A pesar de la anterior limitante, uno de los datos destacables consiste en que hasta el año 2000, el IMSS se había convertido en la institución considerada como la mayor proveedora de servicios de esta naturaleza.

También se debe puntualizar que entre los años 2001 a 2006 los servicios de cuidado infantil se vieron complementados por las acciones de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, a partir del momento en que legalmente se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar para niños entre los 3 y 6 años de edad, situación que propició un incremento en la cobertura, para llegar alrededor del setenta por ciento, a través de los denominados Centros de Desarrollo Infantil o CENDI's.

A lo anteriormente señalado se debe añadir que, a partir del año 2007 se sumó el esfuerzo de otras dos instituciones, específicamente el de la entonces denominada Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el del Sistema Nacional DIF, que destacaron como las instancias predominantes en la oferta de cuidados infantiles, pues a través de la modalidad de los servicios ofertados, el Gobierno Federal estableció las bases para generar un mercado de servicios mediante el otorgamiento de subsidios, focalizando los esfuerzos realizados hacia las familias de madres trabajadoras de escasos recursos, que de no ser apoyadas con este tipo de programas, corrían el riesgo de caer en situación de pobreza.

Con la implementación de esta modalidad, se buscó universalizar la prestación de los servicios de cuidado infantil en nuestro país, para que la totalidad de





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

niñas y niños se beneficiaran, independientemente de que sus ascendientes formaran parte o no del sector formal de la economía. A partir de entonces, se ha contado con esta doble vertiente, es decir, quienes pueden acceder a las guarderías, estancias infantiles o centros de desarrollo con motivo de las prestaciones laborales de sus progenitores y aquellos que aún sin contar con esta posibilidad, tienen la opción de hacerlo mediante los programas sociales diseñados para tal efecto.

IV.- Por otro lado, también resulta necesario hacer hincapié en el hecho de que los derechos que atañen a la infancia, no son una cuestión que incumba exclusivamente al ámbito estatal o nacional, sino que han constituido una preocupación abordada desde el ámbito internacional, a través de la Organización de las Naciones Unidas y las múltiples agencias que la conforman, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Muestra de lo anterior, es la Convención sobre los Derechos del Niño del año de 1990 y a la que se encuentra adherido nuestro país. En este instrumento de carácter obligatorio, se prevé en su artículo 18, numerales 2 y 3, que:

*"2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.*



*3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas."*

A partir del referido instrumento internacional, nuestro país dio inicio a un proceso de transformación jurídica en los diferentes órdenes de gobierno, con miras a lograr una sistematización de la legislación nacional y de las entidades federativas, con el derecho internacional de los derechos humanos.

Un ejemplo palpable de lo señalado con antelación, es el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 2007, mediante el que se creó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, como instancia de coordinación para dar seguimiento a las acciones que tuvieran por objeto promover mecanismos interinstitucionales para la ampliación de la cobertura a la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil, acorde al marco de operación de cada programa.

Entre los objetivos pretendidos por el aludido instrumento de carácter jurídico, se previeron:



- a) El impulso a una estrategia de atención a través de diversas instancias y dependencias del Gobierno Federal, para apoyar a las mujeres trabajadoras, con el fin de establecer las condiciones que les permitieran desarrollarse plenamente en el ámbito laboral y familiar.
- b) El diseño de políticas públicas, estrategias y acciones coordinadas para asegurar la atención a la infancia en edad temprana.
- c) La coordinación de esfuerzos de las dependencias y entidades que en esa época conformaban el Sistema, para promover mecanismos que permitieran incrementar el número de guarderías y estancias infantiles para beneficiar a un mayor número de madres trabajadoras.
- d) Proveer espacios seguros donde todas las niñas y niños recibieran un trato cálido y profesional, así como impulsar acciones de gobierno para ofrecer un servicio de atención y cuidado infantil con criterios comunes de calidad, a través de acciones de capacitación, certificación, supervisión y seguimiento de los servicios.

Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de octubre de 2011, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, cuyo objeto es establecer la concurrencia entre la federación, los estados y los municipios, así como la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

atención, cuidado y desarrollo integral infantil, garantizando el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos.

Una de las notas distintivas que destacan en el contenido de dicho cuerpo normativo, es el enfoque que contiene en materia de derechos humanos, pues no se debe olvidar que en el mes de junio del mismo año en que se publicó y entró en vigor, también se aprobó una reforma que comprendió, entre otros, al Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar al Sistema Jurídico Mexicano las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Con la actual redacción del citado dispositivo de la Carta Fundamental, se establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a la par que de las garantías para su protección, así como que, en conjunto, su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que se fijan en el propio texto del máximo ordenamiento legal en nuestro país.

En su segundo párrafo puntualiza que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y con



los tratados internacionales de la materia, siempre a favor de que a las personas se les conceda la mayor protección.

Finalmente, bajo este contexto, en su tercer párrafo ordena a todas las autoridades, conforme a sus respectivas competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.

En otras palabras, la transformación jurídica a partir de nuestra Carta Magna, implicó un cambio sustancial en el modo de concebir los derechos, que se aparta sustancialmente de aquellas visiones tradicionales y que por ello, puede sintetizarse en el hecho de que las personas no deben rendir pleitesía, reverencia, acatamiento, sumisión, sometimiento u obediencia alguna al Estado simplemente por concederles sus derechos; por el contrario, deben apoyarse y hacer uso de las instituciones del sector gubernamental y del derecho que las crea, organiza y regula, para que se les reconozcan los derechos por los que históricamente la sociedad ha luchado. Desde esta perspectiva, el cambio de concepción en comento, ha contribuido a la más ambiciosa modificación cultural.

Por lo que atañe a los principios establecidos en el dispositivo constitucional de referencia, no se debe pasar por alto que la aplicación del principio pro persona constituye una clave de interpretación hacia la protección más amplia





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/04/2019

de los derechos, e invariablemente acompaña a la interpretación conforme, en aras de elegir el sentido más favorable para resolver antinomias entre derechos humanos.

Con relación al principio de progresividad, se debe señalar que tiene un vínculo estrecho con la manera en que deben cumplirse las obligaciones en materia de derechos humanos por las autoridades, independientemente del orden de gobierno o poder al que pertenezcan.

Por lo tanto, los derechos contenidos en el derecho internacional de los derechos humanos son aspiraciones mínimas cuya progresión se encuentra por lo general en manos de las diversas autoridades y, aun cuando su pleno cumplimiento puede lograrse de manera inmediata, en unos casos, o paulatina, en otros, las medidas adoptadas para ello deben implementarse dentro de un plazo razonable, ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de sus obligaciones, según lo señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 3, al analizar la índole de las obligaciones de los Estados Parte del Pacto Internacional correlativo.

Por ende, el principio en comento, debe entenderse como la fórmula para lograr el incremento gradual en la garantía de los derechos y, por consecuencia, una mejor protección a los mismos, en tanto que la gradualidad se encuentra encaminada hacia la efectividad de los derechos de manera



paulatina, atendiendo a su naturaleza, pues se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo.

Como consecuencia del anterior proceso, el disfrute de derechos siempre debe mejorar y para ello se requiere del diseño de planes y políticas públicas que permitan avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos.

Por lo tanto, este principio lejos de entenderse como un permiso para retardar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, impone obligaciones para proceder de la manera más expedita y eficaz posible, buscando invariablemente avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, en el contexto del aprovechamiento pleno de los recursos de los que se disponga, con énfasis en cuanto a que las medidas de implementación también deben impedir disposiciones de carácter deliberadamente retroactivo, de tal suerte que se vincula necesariamente con la prohibición expresa de regresión y el máximo uso de recursos disponibles.

Respecto de la prohibición de regresión o retroceso, significa que no debe darse la posibilidad de que la actuación de cualquier autoridad disminuya el grado alcanzado en el disfrute de los derechos, por tanto, debe acatarse en la elaboración de leyes, diseño e implementación de políticas públicas, dictado de resoluciones de carácter jurisdiccional y, en general, en toda actividad que involucre el servicio público y los derechos de la población.



En lo que atañe a las implicaciones del máximo uso de recursos disponibles, se debe precisar que no basta con analizar el uso efectivo y eficiente de los recursos financieros de los gobiernos federal, estatal o municipal, según se trate, para atender las necesidades específicas de la población, sino que se deben adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar la protección de estos derechos, pues como lo ha señalado reiteradamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, la adopción de medidas debe incluir las legislativas, las judiciales y cualquier otro mecanismo de exigibilidad, así como medidas administrativas, financieras, educativas y sociales; por ende, debe entenderse que se encuentra en íntima relación con toda la actividad de los Poderes del Estado y de los diferentes órdenes de gobierno.

V. Ahora bien, tomando en consideración la reciente polémica que se generó con motivo de la modificación de las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, así como la judicialización que de ello derivó, esta Comisión ha considerado pertinente solicitar al Congreso de la Unión la modificación de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, con el ánimo de dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en sus Artículos 1º y 4º, específicamente a los principios que operan en materia de derechos y que se abordaron en el apartado que antecede, así como el del interés superior de la infancia.



Debe señalarse que, al analizar la iniciativa mediante la que se propuso reformar el artículo 3 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, se generó una propuesta complementaria para incorporar un párrafo tercero en el que se establezca que cualquier cambio que suponga una alteración en la prestación de los servicios que regula la legislación en comento, las autoridades deben prever los mecanismos que garanticen la continuidad en la prestación de aquellos, es decir, con lo anterior se pretende evitar que niñas y niños se vean afectados en sus derechos.

Por otro lado, en cuanto a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Movimiento Ciudadano, se considera que viene a complementar la primeramente presentada por sus homólogos del Partido Revolucionario Institucional, pues entre las propuestas que plantea está la de incorporar dentro del glosario que contiene el artículo 8 de la Ley en comento, lo que debe entenderse como Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres y Padres que Trabajan, al igual que el significado que conlleva la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil.

En el artículo 9 se establece la obligación del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Bienestar, para que implemente los programas aludidos en el párrafo que antecede y, en el 14, se adiciona un segundo párrafo para prever que el Estado Mexicano, a través de sus dependencias y entidades, tiene la obligación de implementar y promover las políticas públicas y programas de



apoyo preferenciales y permanentes, encaminados a garantizar el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres que trabajan y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian, a fin de promover el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

Al artículo 19 que regula los objetivos de la política nacional en la materia, se adiciona una nueva fracción XIV para incorporar el establecimiento de programas de apoyo permanente como parte de las políticas públicas en estancias infantiles para apoyo de madres y padres que trabajan; así como para el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Finalmente, al artículo 21 se incorpora una nueva fracción XI, para establecer como atribución del Poder Ejecutivo Federal la elaboración, implementación y evaluación de los Programas a que se ha venido haciendo referencia, así como destinar los recursos necesarios para ello.

En mérito de lo antes expuesto, se somete a la consideración de este Alto Cuerpo Colegiado, el siguiente proyecto de:

### INICIATIVA ANTE EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

**PRIMERO.-** La Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, tiene a bien enviar ante el H. Congreso de la Unión, iniciativa con carácter de decreto, para reformar y adicionar diversos artículos





de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se **reforman** los artículos 9; 19, fracciones VII y VIII; y 21, fracciones X y XI; se **adicionan** a los artículos 3, los párrafos segundo y tercero; 8, las fracciones XVI y XVII; 14, un párrafo segundo; 19, la fracción IX; y 21, la fracción XII; todos de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para quedar redactados en los siguientes términos:

**Artículo 3. ...**

**Es obligación del Estado Mexicano garantizar el derecho de atención, cuidado y desarrollo integral infantil en materia de guarderías, como un derecho humano, por lo que deberá contar con un programa permanente de establecimientos de estancias infantiles que coadyuven con el sector público, asignando los recursos económicos suficientes para su fortalecimiento, respecto del cual no podrá reducirse el apoyo que anualmente se determine. Las estancias infantiles que se encuentren en operación, al amparo de programas de gobierno en estos términos, no podrán ser reducidos los recursos económicos que perciben por esta vía.**

**Cualquier cambio que suponga una alteración en la prestación del servicio, por reformas legislativas, presupuestales, reglamentarias u operativas de la**



autoridad, tendrán que prever los mecanismos de transición que garanticen la prestación del servicio de manera continua, integral y progresiva, anunciada con anticipación suficiente, para que las personas en quienes recae la responsabilidad de crianza de niñas y niños, puedan adelantar una decisión de cambio en el servicio de su elección.

Artículo 8. ...

I a XV. ...

XVI. Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres y Padres que Trabajan: Instrumento del Gobierno Federal que apoya a madres y padres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como a las personas en quienes recae la responsabilidad de crianza de niñas y niños;

XVII. Impulso a la Prestación de Servicios de Cuidado y Atención Infantil: Estímulos y apoyos para las personas físicas o personas morales, que deseen establecer y operar una Estancia Infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres y Padres que Trabajan.



**Artículo 9.** Niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez, **para lo cual el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Bienestar, implementará programas, proyectos y acciones de apoyo a madres y padres que trabajan, así como para el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil.**

**Artículo 14. ...**

El Estado, a través de sus dependencias y entidades, implementará y promoverá las políticas públicas, programas, proyectos y acciones de apoyo preferencial y permanente, encaminados a garantizar el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, a las madres y padres que buscan empleo, trabajan o estudian, así como a las personas en quienes recae la responsabilidad de crianza de niñas y niños, a fin de promover el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

**Artículo 19. ...**

**I a VI. ...**



- VII. Garantizar criterios cuantitativos y cualitativos de los servicios, de conformidad con las prioridades que defina el Consejo, y de los requerimientos y características de los modelos de atención;
- VIII. Implementar mecanismos de participación de padres de familia y de quienes ejercen la tutela de niñas y niños, para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los servicios que presten los Centros de Atención, y
- IX. **Establecer políticas públicas y programas permanentes encaminados a garantizar el acceso a estancias infantiles para apoyo a madres y padres que trabajan; así como para el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil.**

Artículo 21. ...

I a IX. ...

- X. Hacer del conocimiento de la autoridad competente toda aquella información que pueda constituir un hecho ilícito;
- XI. **Elaborar, aplicar y evaluar el Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres y Padres que Trabajan, así como la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, para lo cual**



deberá destinar los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos correspondiente, a efecto de garantizar el adecuado cumplimiento de sus fines, y

XII. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.

### TRANSITORIO

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

**SEGUNDO.-** De conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remítase copia de la presente resolución, al H. Congreso de la Unión, para los efectos conducentes.

**Económico.-** Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

**D A D O,** en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los veintiocho días del mes de mayo del año dos mil diecinueve.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

**COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL**  
**LXVI LEGISLATURA**

DCDS/04/2019

Así lo aprobó la Comisión de Desarrollo Social, en reunión de fecha veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

	INTEGRANTES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ			
	DIP. MARISELA TERRAZAS MUÑOZ			
	DIP. JANET FRANCIS MENDOZA BERBER			
	DIP. MISAEL MÁÑEZ CANO			
	DIP. RUBÉN AGUILAR JIMÉNEZ			

Esta hoja contiene las firmas de las personas que integran la Comisión de Desarrollo Social y el sentido de su voto respecto del dictamen que recae a las Iniciativas ante el Congreso de la Unión (586 y 883), presentadas la primera por el Diputado Omar Bazán Flores, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y la segunda por el Grupo Parlamentario del Movimiento Ciudadano, así como por el Diputado Obed Lara Chávez del Partido Encuentro Social, mediante la cual propusieron reformar y adicionar diversos artículos a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a fin de que se garantice el servicio de guardería para todas las niñas y niños.