



**ASUNTO:**

**ANÁLISIS QUE RINDE  
EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS  
CON RELACIÓN A LA INICIATIVA POR LA QUE SE  
CREA LA LEY QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO  
DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN Y CUIDADO  
INFANTIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

**INICIANTE:**

**FORMULADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA**

**Guanajuato, Gto., a 10 de febrero de 2016**

**ANÁLISIS QUE RINDE EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA POR LA QUE SE CREA  
LA LEY QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE  
ATENCIÓN Y CUIDADO INFANTIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO  
FORMULADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA  
LEGISLATURA**

Por instrucciones de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, la Secretaría General turnó el Oficio No. SG-LXIII-LEG/108/2015, de fecha 29 de octubre de 2015 y recibido el día siguiente, por virtud del que solicitó análisis de la iniciativa antes citada, a efecto de conocer si existe duplicidad de disposiciones propuestas en la iniciativa y las que ya se encuentran vigentes en diversos ordenamientos.

El documento contiene la iniciativa por la que se crea la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil del Estado de Guanajuato presentada en el Sexagésima Segunda Legislatura.

Por razón de método, el Instituto de Investigaciones Legislativas, en lo subsecuente el Instituto, considera conveniente establecer primeramente el marco contextual en relación a la iniciativa, posteriormente se señala los tipos de centros de atención que hay en el país y las instancias que los operan, el marco normativo, el contexto en el Estado de Guanajuato, para acto seguido, hacer un análisis de la iniciativa de mérito y emitir la conclusión del caso.

## **CONSIDERACIONES**

### **Marco Contextual**

En virtud de las múltiples transformaciones sociales y económicas que a diario van sucediendo y la necesidad de las parejas de sumarse en común a la vida económica y laboral en todos los países, incluido México, es menester contar con diversos mecanismos que apoyen y auxilien a las madres y a los padres para una incorporación eficaz y eficiente. Además de lo anterior, se ha demostrado científicamente que si se invierte en un temprano desarrollo infantil, suelen generarse mejores ámbitos de desarrollo para las personas, pues los primeros años de existencia son los más formativos, lo que incidiría en contar generaciones con un mejor nivel educativo y social.

Durante los últimos años en México y en especial en el estado de Guanajuato, las mujeres, a la par de los hombres, se han incorporado a la vida productiva con el fin de incrementar los ingresos familiares y con ello contribuir al bienestar familiar, pues ayudan a cubrir sus necesidades básicas. No obstante, uno de los principales factores que como madres de familia les impiden el ingreso laboral, está representado por la falta de opciones para cuidar a sus hijos menores, dado que en ocasiones, deben optar por dejar solos a los pequeños o inclusive con personas ajenas a la familia, quedando esta población vulnerable y expuesta a sufrir accidentes, maltratos, abusos o robos.

Es por ello, que las políticas públicas que deban generarse sobre el cuidado infantil, constituyan una prioridad en toda esfera de gobierno, pues la formación integral de las niñas y niños es tarea fundamental que se debe de atender prioritariamente.

### **Centros de Atención**

Los centros de atención, independientemente de la denominación que tengan, tienen varios objetivos principales: cuidar a los menores cuando quienes ejercen su custodia tienen la necesidad de trabajar, brindar seguridad física y

psicológica a las niñas y niños, contribuir al desarrollo integral, y proporcionar servicios adecuados en un ambiente sano y ético, entre otros.

La prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, es un servicio que se presta por diversas instancias tanto públicas como privadas.

En lo subsecuente se presenta a grandes rasgos las dependencias o instancias que pueden prestar dicho servicio, el nombre que reciben y la población hacia quien va dirigidas;

- **Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS)**

- Guarderías

- Se otorga el servicio a madres trabajadoras

- El servicio que ofrecen es de carácter educativo asistencial

- Se atiende a niños de 43 días de nacido y hasta que cumplan los 4 años de edad

- **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**

- Estancias de bienestar y Desarrollo Infantil

- Brinda el servicio a padres trabajadores

Se basa en el espíritu de corresponsabilidad con los beneficiarios para lograr el máximo desarrollo social, sociológico

Se atiende a niños desde 60 días hasta 6 años

- **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

- *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*

- Otorga un servicio de cuidado

- Se atienden a niños de 1 y hasta 3 años 11 meses

- **Secretaría de Educación Pública (SEP)**

- *Centros de Desarrollo Integral Infantil (CENDI)*

- Brinda el servicio a madres trabajadoras de la institución

- Cuenta con un modelo de enseñanza-aprendizaje, poniendo énfasis en el desarrollo de la infancia

- Atiende a los menores desde 45 días de nacido y hasta los 5 años 11 meses

- **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)**

- *Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil*

- Brinda el servicio de asistencia, educación, salud y prevención de riesgos

Se atiende a los niños desde los 45 días de nacidos y hasta los 5 años  
11 meses

- *Centros de Asistencia Infantil Comunitarios*

Proporciona el servicio a comunidades urbano marginados

Brinda atención semi-escolarizada que impulsa la SEP, bajo el  
esquema de educación, alimentación y prevención de riesgos

Se atiende a los niños a partir de 2 años hasta los 5 años 11 meses

Los servicios mencionados tienen diversos orígenes por la que se presta dicho  
servicio, pues su fuente puede ser derivado de prestaciones laborales, por  
programas sociales o asistenciales, o bien cuando sea producto del seguro  
con que cuenta el trabajador.

Al emanar de diversas necesidades, cada uno de los servicios tiene diversos  
objetivos y población como se pudo observar, pues responden a realidades y  
circunstancias diferentes, pero todos tienen presente la línea transversal que  
deben seguir: **el cuidado y bienestar de la niñez.**

## Marco Normativo

La Convención sobre los Derechos del Niño dispone en su artículo 3 como base fundamental el interés superior de la niñez, especialmente en la prestación de servicios de cuidado o protección de las niñas y de los niños, misma que al respecto señala:

«1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.»<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_textocdn.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textocdn.pdf)



De igual manera en el principio 2 del mismo ordenamiento dispone en lo subsecuente:

«1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.»

Por otro lado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3o., que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial; prevé además la participación de los particulares en la prestación de servicios educativos, en todos sus tipos y modalidades.

En su artículo 4o. determina 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.

Posteriormente, en el mismo ordenamiento, en el artículo 123 apartado «A», fracción XXIX, previene que el servicio de guardería es una prestación que debe comprender la Ley del Seguro Social; en su apartado «B», Fracción XI, inciso «C», se estipula que el servicio de guardería infantil es un derecho de la mujer trabajadora.

### **Otros Ordenamientos**

Una vez que se determinó el marco constitucional de la prestación de los servicios en análisis, se señalarán otros ordenamientos que se encuentran dentro de la esfera federal que dan fundamento a la prestación de dicho servicio:

- *Ley Federal del Trabajo*

En su artículo 171 señala que el servicio de guardería infantil se prestará por conducto del Instituto Mexicano del Seguro Social.

- Ley del Seguro Social

Los artículos 11 y 201 a 207 indican que el trabajador o quien tenga la custodia, podrá disfrutar del servicio de atención de sus hijos en centros especializados de atención y cuidado, bajo la administración y supervisión del propio Instituto.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Contempla en su artículo 43, fracción VI, inciso e), la obligación de establecer guarderías infantiles a cargo de los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros.

- Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011, la cual tiene por objeto establecer la concurrencia entre los diferentes órganos de gobierno y los órganos político-administrativos, aunado a la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil. Asimismo, regula los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades, entendidos éstos como los espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado

y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacido.

La ley busca garantizar las condiciones de seguridad de las niñas y de los niños que asisten diariamente a los Centros de Atención del país, convirtiéndose en el marco regulatorio bajo el cual se prestaría dicho servicio.

En ella se estatuyen las reglas de operación, así como la seguridad que deberán cumplir los Centros de Atención públicos, privados y mixtos en el país; la obligación de las autoridades de tener un registro de las estancias que presten el servicio; así como la obligación a las guarderías y estancias a contar con un programa de protección civil y equipo contra incendios; la creación de un ente coordinador encargado de regular este servicio; el fortalecimiento de los mecanismos de autorización, supervisión y evaluación de dichos centros, entre otros aspectos.

## **CONTEXTO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO**

En la esfera estatal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado es el encargado de establecer los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI's), con el propósito de proporcionar atención integral educativa

a niños de 45 días de nacido a seis años de edad, hijos de madres trabajadoras y estudiantes de escasos recursos económicos, preferentemente carentes de prestaciones sociales y a familias que se encuentran en situación especial, con el fin de favorecer el desarrollo del menor, así como promover la participación activa y responsable de la familia, creando una cultura de respeto pleno en el ejercicio de los derechos del menor<sup>2</sup>.

En este mismo sentido, se establecen los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC´s), los cuales son una modalidad educativa de educación preescolar que se crea en la década de los 60's, bajo el nombre de «Programa Preescolar Comunitario», ante la necesidad de ofrecer una oportunidad educativa a los niños y niñas de 3 a 6 años de edad, de las zonas suburbanas y rurales del Estado de Guanajuato<sup>3</sup>.

En cuanto a los otros centros de atención, que su servicio es prestado por otras instancias como: el IMSS, el ISSSTE, Sedesol, y la SEP, cada una de éstas cuentan con sus propias reglas de operación, sujetándose además a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

---

<sup>2</sup> *Cfr. Reglas de Operación del Programa de Atención Integral a Niños y Niñas de 45 días a 6 años de edad para el ejercicio fiscal 2015*

<sup>3</sup> Ídem

En el estado de Guanajuato no se contempla ley especial para la regulación de los centros de atención, empero se emitieron las Reglas de Operación del Programa de Atención Integral a Niños y Niñas de 45 días a 6 años de edad para el ejercicio fiscal 2015, las cuales regulan lo concerniente a los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI's) y Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC's).

Dichas reglas de operación no constituyen una ley, puesto que en estricto, atendiendo a la definición de la Secretaría de la Función Pública, tenemos que «son el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.»<sup>4</sup>

Cabe agregar que en estas reglas se establecen los objetivos y la cobertura del programa, los beneficios y la operatividad de éste, las obligaciones de las instancias, la comprobación de los recursos y el control, seguimiento y responsabilidades; aspectos que, muchos de los cuales, se pretenden regular dentro de la iniciativa en análisis.

---

<sup>4</sup> Consultado en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>

## ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

Antes de adentrarnos al análisis de la iniciativa, es importante hacer una referencia a *grosso modo* del contenido de la misma. Ésta se integra en trece capítulos: disposiciones generales; de las atribuciones; de los sujetos beneficiarios del servicio en la atención y cuidado infantil; del establecimiento y servicio; del personal encargado; de la admisión; del menor con alguna incapacidad; de las obligaciones del usuario; de la entrega de los menores; del permiso de apertura de los centros de atención y cuidado infantil; de la capacitación del personal; de las inspecciones, visitas y verificaciones; y de las sanciones.

Es interesante resaltar en primer término el **objeto** de la iniciativa en análisis; para ello, en lo subsecuente, reproduciremos de manera textual lo que se señala:

«Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Estado de Guanajuato, y tiene por objeto la regulación de las bases, condiciones y procedimientos mininos (sic) para la creación, administración y funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, en el Estado de Guanajuato.

El presente ordenamiento jurídico regulará la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la atención y cuidado

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

De lo anterior podemos deducir que el objeto principal de la iniciativa es la «regulación de las bases, condiciones y procedimientos mínimos para la creación, administración y funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, en el Estado de Guanajuato.» Éstos los debemos de entender de acuerdo a la misma iniciativa como:

«Artículo 4. II. Centros de atención y cuidado infantil: Guarderías, Estancias Infantiles, Casas Hogares, Albergue Infantil, Jardines de Niños e Instituciones análogas o similares, cualquiera que sea su denominación, de carácter privado o mixto, manejadas por personas físicas o morales que cuenten con establecimientos para proporcionar servicios de cuidado de los menores de seis años de edad, en cualquier modalidad.»

En primer término, en cuanto al objeto propio de la iniciativa, se observa que en nuestro estado no se ha legislado en relación con las instituciones que pretenden normarse en la iniciativa.

Ahora bien, en los capítulos subsecuentes, se estipulan las atribuciones que se pretenden otorgar a diversas autoridades como el Poder Ejecutivo del Estado, los municipios, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad



Pública, Desarrollo Integral de la Familia Estatal y la Secretaría de Educación; de las cuales, se debe comentar, algunas se estipulan de manera general dentro de la Ley sobre el Sistema de Asistencia Social, empero hacen referencia a los servicios de Asistencia Social, sin especificar la creación y las obligaciones específicas que se tienen respecto a estos centros de asistencia infantil por parte de las autoridades.

En estas condiciones, no se genera una duplicidad de disposiciones, debido a que las contenidas en la iniciativa corresponderían a normas específicas para la regulación de Centros de Atención y Cuidado Infantil; situación que, en principio y en lo general, no riñe con las leyes que regulan la asistencia social, sino que la complementan y la individualizan, para la temática de los referidos centros.

Respecto de los siguientes capítulos de la iniciativa, en lo relativo a los sujetos beneficiarios del servicio en la atención y cuidado infantil, es importante apuntar que el tema actualmente se incluye dentro de las Reglas de Operación citadas, que como lo hemos señalado, no conforman un ordenamiento legislativo propiamente dicho. Lo mismo sucede en los capítulos denominados del establecimiento y servicio; del personal encargado; del menor con alguna incapacidad; del permiso de apertura de los centros de atención y cuidado infantil; y de la capacitación del personal.

Es importante apuntar que en razón de los requisitos que señala la iniciativa y los cuales deben ser cumplidos por los establecimientos destinados a la prestación del servicio, en cuanto a sus características físicas, el mobiliario y equipamiento, y las medidas de seguridad y vigilancia, Guanajuato carece de ordenamiento jurídico que contemple de manera específica dichos requisitos, pues en relación a ellos se hacen mención de manera general en las «Reglas de Operación del Programa de Atención Integral a Niños y Niñas de 45 días a 6 años de edad para el ejercicio fiscal 2015» y las cuales, además, se deberán sujetar a las normas oficiales mexicanas.

En las mismas reglas de operación se estipula que todo el mobiliario y equipo requerido se establecerá de acuerdo a lo que señala la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, su reglamento y las normas oficiales mexicanas: NOM-032-SSA3 2010 y en la NOM-167-SSA1-1997.

Sólo a manera de conocimiento, se señalarán los objetos de las leyes del Estado que de alguna manera tienen afinidad con la iniciativa; con lo que se pretende corroborar que no existe duplicidad de disposiciones entre los diversos ordenamientos que se cuentan y las de la iniciativa en estudio.

**La Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social tiene por objeto:**

«ARTÍCULO 1. La presente ley regirá en el estado de Guanajuato, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Crear y establecer las bases y procedimientos del Sistema Estatal de Asistencia Social;
- II. La promoción y prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley de Salud del Estado de Guanajuato, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Salud;
- III. Coordinar el acceso a los servicios de asistencia social, garantizando a través de los convenios respectivos, la concurrencia y colaboración de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado; y
- IV. Establecer las bases de creación, organización y funcionamiento del Sistema Estatal y de los Sistemas Municipales de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en términos de los que dispone la Ley General de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y esta Ley.»

De lo anterior, se desprende que el objeto de esta ley, es establecer las bases y los procedimientos para la Asistencia Social del Estado, campo sumamente amplio, pues como bien lo señala la propia Ley, asistencia social se entiende como:

***«ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por asistencia social, el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo y las familias, así como la protección física, mental y social de personas y familias en estado de***

***necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.»***

Ahora bien, la autoridad competente para la aplicación de la ley en cuestión, es el Gobierno del Estado, a través del organismo descentralizado denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (DIF-Estatal), en concurrencia con otras secretarías y entidades estatales y municipales de acuerdo a sus competencias.

Este ordenamiento sólo sienta las bases generales de los servicios que presta el Estado en razón de asistencia social y que van dirigidos al desarrollo integral de la familia. Dentro de estos servicios, se contempla la obligación de la promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez.

Ahora bien, dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en cumplimiento de las atribuciones conferidas en la ley en cita, opera el Programa de Atención Integral a Niños y Niñas de 45 días a 6 años de edad. Dentro de este programa se emiten las reglas de operación por el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, que sólo tienen como objeto la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente del programa.

## **La Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato**

Otro ordenamiento que podría tener relación con el tema, es la Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato; sin embargo, el objeto de la misma no está dirigido a las personas a que se refiere la iniciativa en análisis, pues aquella tiene como objeto «regular el funcionamiento de las instituciones, casas hogar, refugios y albergues que tengan bajo su custodia a personas en estado de **vulnerabilidad y** sean sujetos de **asistencia social**».

Si bien es un ordenamiento que se encarga de regular la custodia de personas, lo que incluye menores, su nota distintiva es que se trata de la encomienda de personas que se encuentran en algún estado de vulnerabilidad, por una parte; lo que a su vez implica a «personas o grupos de personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones específicas de riesgo social, marginación o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida, y por lo tanto, requieren de la atención del gobierno para lograr su bienestar» (esto de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en su artículo 2, fracción «VI. Personas en situación de vulnerabilidad»).

A mayor abundamiento, por su parte la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, establece que tiene por objeto, entre otros, crear y establecer las bases y procedimientos del Sistema Estatal de Asistencia Social, la promoción y prestación de los servicios de asistencia social, la coordinación del acceso a los servidores de asistencia social, garantizando a través de los convenios la concurrencia y colaboración de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el ámbito de su competencia y la participación de los sectores social y privado.

En esta tesitura, la Ley sobre el Sistema de Asistencia Social establece, primero, se entiende por «asistencia social» el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo y las familias, así como la protección física mental y social de personas y familias en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (artículo 3).

Asimismo, en segundo lugar, establece que tienen derecho a la asistencia social los individuos y familiar que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar, entre los que se comprenden: los menores

expósitos, en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; menores de doce años que incurrieron en conductas previstas como delitos en las leyes del estado de Guanajuato; adolescentes que estén sujetos a proceso y a quienes se haya impuesto una medida prevista en la Ley de Justicia para Adolescentes siempre y cuando no sea de internamiento; mujeres en periodo de gestación o lactancia; adultos mayores en desamparo, marginados, con discapacidad, o sujetos a maltrato; indigentes; personas con discapacidad por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, deficiencias mentales, problemas de lenguaje; personas que por su extrema ignorancia requieran servicios de asistencia; víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; familiares que dependan económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales; alcohólicos, farmacodependientes e individuos en condiciones de vagancia; habitantes del medio rural, suburbano y urbano, marginados, que carezcan de lo indispensable para su subsistencia y personas afectadas por desastres (artículo 4).

En estas condiciones, es evidente que el objeto de los Centros de Desarrollo Infantil del Estado de Guanajuato, que impulsan la iniciativa en estudio, no comprende necesariamente a personas en condiciones de vulnerabilidad o sujetos de asistencia, pues si bien dichos centros conllevan las figuras de casas hogares, albergues infantiles, entre otros, así como análogos y similares, que proporcionan servicios de cuidado a menores de seis años de

edad en cualquier modalidad (artículo 4, fracción II, de la iniciativa), también es cierto, que el servicio corresponde a la circunstancia de que los menores se vean en la necesidad de pasar el día o parte del mismo dentro de los Centros de Atención y Cuidado Infantil. Característica que denota que se trata de la prestación de un servicio, aunque integral en lo que toca a la guarda, custodia, educación, aseo, alimentación y recreación, psicosocial, de salud y de nutrición, es remunerado y está limitado a una temporalidad durante el día (artículo 7 de la iniciativa) y sobre todo, no busca dirigir de manera delimitada esos servicios a personas con base en que se encuentran en estado de vulnerabilidad o con necesidad de asistencia social.

Ahora bien, aun cuando es claro que en lo general la finalidad de la iniciativa es atender a personas con características diversas a las que regula la Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato, debe tenerse sumo cuidado en el detalle de la regulación de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, para que exactamente quede bien delimitado sus objetivos y no se confunda con las Organizaciones de Asistencia Social, y sobre todo no excluir la posibilidad de que ambos tipos de organizaciones pueden tener conexiones de subsidiaridad y complementariedad, por tanto, conviene revisar que sus características y requisitos sea afines. No abundamos al respecto, en razón de que no fue la materia que se asignó al Instituto por la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables y sobre todo porque



existen diversas opiniones vertidas en las mesas de trabajo, desarrolladas con motivo de la iniciativa que se atiende, tendentes a la mejora de su contenido normativo, por lo que es conveniente su revisión y depuración, y una vez realizada esa labor, verificar la congruencia normativa interna y con otros ordenamientos.

Es menester dejar asentado, en lo que hace a la categoría de ley general, de la llamada Ley General de Prestación de Servicios para la Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y también de lo dispuesto en su Artículo Quinto Transitorio, que establece la obligación por parte de todas las entidades federativas de expedir sus respectivas leyes en la materia o bien, de adecuar las ya existentes conforme a lo que establece la misma Ley, y estipula un plazo de un año para que se cumpla esta obligación. En opinión de este Instituto, por lo menos, no es claro que dicha norma goce materialmente del carácter de ley general y que en ese sentido, pueda ser vinculatoria para el estado de Guanajuato, esto porque, en principio, conforme a las iniciativas que le dieron origen, dos del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nacional, una común de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia, y otra del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, tenemos que salvo la incoada en común de los Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia, las demás no

sustentan porque de su carácter de ley general. Situación que se replica en el dictamen correspondiente, en que se cita como sustento para su naturaleza de ley general, lo dispuesto por artículos 3o., fracciones V, VI y VIII (la iniciativa referida cita la fracción VIII y no la VII), artículo 4o. (la misma iniciativa precisa los párrafos tercero, séptimo y octavo) y el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-I y XXX, todos de la Constitución Federal.

Sin embargo, de la revisión de dichos dispositivos e incluso de los que se citan en la iniciativa en común de los Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia, no dan sustento específico ni otorgan competencias puntuales al Congreso de la Unión en materia de regulación de centros de atención y cuidado infantil, en cualquiera de sus modalidades.

Por el contrario, existen disposiciones puntuales en el sentido de que en la Ley del Seguro Social se deben de regular las guarderías (artículo 123, Apartado A, fracción XIX) y de que el servicio de guardería infantil es un derecho de la mujer trabajadora al servicio del Estado (artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso «C»); de donde deriva que la regulación específica de guarderías corresponde si bien al Congreso de la Unión, es sólo en el ámbito federal, tanto a través de la Ley del Seguro Social (artículos 11 y 201 a 207), por mandarlo así expresamente la propia Constitución Federal, como en la

ley que regula a los trabajadores al servicio del Estado (artículo 43, fracción VI, inciso «e», de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) y por homogeneidad normativa en otras normas federales (artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo).

No huelga señalar que si bien el numeral 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Congreso federal, la facultad de expedir leyes de concurrencia de los diversos ámbitos de gobierno, en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, que velen por el interés superior de la niñez; sin embargo, consideramos que esta atribución, además de que no fue citada en el dictamen de la ley general que se comenta, aunque posibilita al Congreso de la Unión a reconocer y fijar los alcances de tales derechos, no conlleva que abarque la definición, estructura y organización de servicios vinculados a niñas y niños, sino sólo de los derechos de que estos gozan y del mandato de que deben respetarse en esos servicios y en cualquier otra actividad vinculada con los mismos.

No obstante de lo dicho en los últimos párrafos, en tratándose de servicios regulados por el Estado, es conveniente contar normas que se encuentren en armonía con la legislación federal, porque ello permite una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno e instancias públicas, y en esa medida, una mejor

atención de la materia regulada, como en este caso, de los Centros de Atención y Cuidado Infantil.

## **CONCLUSIÓN**

Como se puede observar durante el presente estudio, en Guanajuato se carece de una ley que tenga por objetivo regular específicamente el funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, lo que actualmente se reglamenta a través de las Reglas de Operación del Programa de Atención Integral a Niños y Niñas de 45 días a 6 años de edad, correspondiente a cada periodo fiscal.

Consideramos que es un tema que puede encontrarse regulado por una normatividad especial y que ésta sea acorde a las exigencias que presenta la realidad social que comparten las personas con hijos menores a 6 años de edad, que requieren apoyo para la guarda temporal por día de sus hijos e hijas, asegurando la exigencia que se requiere para brindar seguridad a las niñas y los niños en esos centros.

Las niñas y los niños representan un sector sumamente sensible dentro de la sociedad, en virtud de lo cual los legisladores, deben dentro de sus prioridades

brindar las herramientas y mecanismos legales que permitan al estado de Guanajuato atenderles de una manera amplia.

En mérito de lo anterior, el Instituto estima que nuestro sistema jurídico local es susceptible de integrar a su marco normativo el contenido de la iniciativa de Ley que regula el funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil del Estado de Guanajuato; y, por lo tanto, se considera que no existe propiamente una duplicidad en cuanto al contenido normativo con otros ordenamientos que regulan instituciones cercanas, pero que no son idénticas, como quedo expuesto, tales como aquellas que previenen las leyes de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato y sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

Empero, debe tenerse sumo cuidado en el detalle de la regulación de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, para que exactamente quede bien delimitados sus objetivos y no se confunda con las Organizaciones de Asistencia Social, y sobre todo no excluir la posibilidad de que ambos tipos de formaciones pueden tener conexiones de subsidiaridad y complementariedad, por tanto, conviene revisar que sus características y requisitos sean afines. No abundamos al respecto, en razón de que existen diversas opiniones vertidas en las mesas de trabajo, desarrolladas con motivo de la iniciativa que se atiende, tendentes a la mejora de su contenido normativo, por lo que es

conveniente su revisión y depuración, y una vez realizada esa labor, verificar la congruencia normativa interna y con otros ordenamientos.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS**