



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por las diputadas María Lucero Saldaña Pérez y Laura Barrera Fortoul, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

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

METODOLOGÍA

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

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

I. Fundamento

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

II. Antecedente Legislativo.

En la sesión ordinaria celebrada el 5 de septiembre de 2019, las diputadas María Lucero Saldaña Pérez y Laura Barrera Fortoul, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentaron Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la misma fecha, la Mesa Directiva turnó dicha iniciativa para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población arribando a la misma el día 6 de septiembre de 2019.

III. Contenido de la Iniciativa.

A. Postulados de la Propuesta



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Señalan las diputadas promoventes los siguientes argumentos para motivar su propuesta:

“El 28 de diciembre de 2018 se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 en el cual se redujo en un 50.16% el presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (Programa de Estancias Infantiles).

Posteriormente, el 28 de febrero de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (Programa de Apoyo al Bienestar), el cual en su transitorio segundo abrogó el Programa de Estancias Infantiles.

El Programa de Estancias Infantiles representaba un valioso apoyo para la vida de los usuarios y beneficiarios, como son las siguientes:

- a) Tenía cobertura en 1,278 municipio, en las 32 entidades federativas.*
- b) 9,565 estancias infantiles estaban registradas en ese programa;*
- c) Atendía a 310,968 beneficiarios, de los cuales el 96.6% eran mujeres y 3.38% hombres;*
- d) Tenía presencia en las localidades con mayor índice de pobreza;*
- e) Incrementó en un 18% la probabilidad de las mujeres de encontrar empleo;*
- f) El 96.5% de los beneficiarios estimó que la atención y cuidado de sus hijas e hijos en las estancias había tenido un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, y 97.5% en su desarrollo motriz;*
- g) Las probabilidades de que niñas y niños tuvieran un desarrollo integral deficiente disminuyeron significativamente, a medida que permanecían por más tiempo en las estancias;*
- h) En mayo de 2012, la Organización de las Naciones Unidas otorgó al Programa de Estancias Infantiles el segundo lugar de los Premios a la Administración Pública, en la Categoría “Promoviendo el enfoque de género en la provisión de servicios públicos”;*



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

i) En 2015, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, en colaboración con la entonces Secretaría de Desarrollo Social, en el Sistema Nacional para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad, pusieron en marcha la iniciativa “Modelo de atención y cuidado inclusivo para niños y niñas con discapacidad en el marco del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, cuyo objetivo es la detección temprana de discapacidades.

j) Para 2018, se habían celebrado convenios entre la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social u el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en 23 entidades federativas para la acreditación del primer año de preescolar de niñas y niños que acudían a las estancias infantiles, y

De especial realce es el Segundo lugar del Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2012, en la categoría “Promoviendo el Enfoque de Género en la Provisión de los Servicios Públicos”, toda vez que el Programa de Estancias Infantiles fue premiado de entre cientos de proyectos presentados por países de Europa, Asia, África y América Latina, en un certamen que reconoce la excelencia de políticas públicas y difunde prácticas exitosas y de innovación de la administración pública.¹

En este sentido, el Programa de Apoyo al Bienestar únicamente otorga un apoyo económico a las madres, padres o tutores de niñas y niños a su cargo de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad, o 6 años si el menor tiene discapacidad, no importando si ese apoyo sea suficiente para la contratación de un servicio de estancia infantil o si en efecto esos recursos se utilizan para dicho servicio; mientras que el Programa de Estancias Infantiles garantizaba el acceso universal de los menores a recibir el servicio de estancias infantiles.

Derivado de lo anterior, diversas madres, padres, tutores de niñas y niños en estancias infantiles; Organizaciones de la Sociedad Civil, organismos públicos autónomos y organismos internacionales se manifestaron en contra de dicha política pública considerada como regresiva. Entre dichas manifestaciones, se destacan las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Poder Judicial de la Federación; toda vez que son producto de la interposición de cientos de quejas y amparos en contra de la cancelación del Programa de Estancias Infantiles.

A) El 31 de mayo de 2019, la CNDH emitió la Recomendación 29/2019, derivada de 204 quejas de 5340 personas agraviadas y/o quejas, por presuntas



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

violaciones a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles.

En dichas quejas, los beneficiarios y usuarios, de manera coincidente, señalaron lo siguiente:

“...6.1. Que el 28 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que en su Anexo 13 correspondiente al Ramo 20 estableció un presupuesto para el Programa de Estancias Infantiles 50% menor al asignado en el año inmediato anterior, y posteriormente se canceló el Programa en su totalidad, lo que constituye una violación a los derechos humanos de los niños y niñas usuarias del referido programa, de sus madres, padres y/o tutores, y de las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles.

6.2. Que la emisión de las reglas de operación del Programa de Apoyo al Bienestar pone en riesgo el cuidado de las niñas y niños en las estancias infantiles, lo que representa una violación al derecho a la atención y cuidados para la primera infancia en un lugar seguro, bajo el esquema de una buena y sana alimentación, recreación y actividades lúdicas en un entorno social.

6.3. Que el recorte presupuestal y la posterior cancelación del Programa de Estancias Infantiles priva [especialmente] a las madres de su derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y a desempeñarse en el ámbito laboral, porque al no contar con el subsidio público, tendrían que asumir el cuidado de sus hijas e hijos por no disponer de una red familiar que se encargue de su cuidado, o bien dejarlos solos.

6.4. En cuanto a las responsables y trabajadoras de las estancias infantiles, las despoja de la oportunidad de tener un trabajo y desarrollo personal, para combatir la pobreza y desigualdad en las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

6.5 Que las madres y padres trabajadoras y sus hijos e hijas no han sido censadas y que personal de la Secretaría de Bienestar se niega a registrarlas como beneficiarias del Programa de Apoyo al Bienestar sin justificación alguna...”²

Bajo esa tesitura, la CNDH determinó que la abrogación del Programa de Estancias Infantiles y la publicación del Programa de Apoyo al Bienestar es un hecho pluriofensivo y regresivo, que viola los derechos humanos de las personas usuarios y beneficiarias de esos centros de cuidado, de conformidad con lo siguiente:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

“...350. De acuerdo con las observaciones formuladas por esta Comisión Nacional en el presente instrumento recomendatorio, los hechos violatorios son la abrogación de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles y la publicación del Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, las cuales, constituyen una medida de regresividad normativa que viola los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias de esos centros de cuidado y atención integral infantil, y un hecho pluriofensivo derivado de la disminución del estándar de protección de los derechos protegidos por el Programa de Estancias...”³

Por tal, consideró responsables a las Secretarías de Bienestar, Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria por violar los derechos humanos de las personas usuarios y beneficiarias de esos centros de cuidado y ordenó a la Secretaría de Bienestar como medida de satisfacción:

“...357.1. La Secretaría de Bienestar deberá realizar las acciones que resulten necesarias propias y ante las instancias que correspondan que, de manera inmediata, permitan el establecimiento de un mecanismo que, independientemente de su denominación, restituya a niñas y niños, padres y madres, responsables y trabajadoras de estancias infantiles los derechos que fueron violados con motivo de la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar 2019 y la disminución del presupuesto, el deberá tener como base el Programa de Estancias Infantiles 2018..”⁴

B) El Poder Judicial de la Federación ha recibido a la fecha más de 5000 amparos en contra de la Cancelación del Programa de Estancias Infantiles.⁵ Por ello, ha emitido diversas tesis jurisprudenciales en torno al tema.

Por un lado, se resolvió que procede la suspensión provisional en los amparos promovidos contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles; esto es, que no se cancele el Programa hasta en tanto no haya una resolución firme del Poder Judicial:

“...Época:		Décima		Época
Registro:				2020040
Instancia:	Tribunales	Colegiados	de	Circuito
Tipo	de	Tesis:		Jurisprudencia
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la Federación
Publicación:	viernes 07	de junio	de	2019 10:13 h
Materia(s):				(Común)
Tesis: XVII.1o.P.A. J/25 (10a.)				

Suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Procede concederla a las madres trabajadoras, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y a sus hijos, para que se les otorguen los apoyos que les correspondan conforme a las modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018.

*El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que, para resolver sobre la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Por su parte, el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no limita los efectos de la medida a los preservantes o excepcionalmente restitutorios, sino que al ser el eje del juicio de amparo la protección de los derechos humanos y sus garantías, lo trascendente es que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser posible material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, en tanto se resuelve el juicio en lo principal. Luego, el tribunal de amparo, al llevar a cabo el examen de la apariencia del buen derecho, debe tomar en cuenta –sin soslayar los requisitos de procedencia de la medida cautelar previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo–, el principio de progresividad previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional, que impone una prohibición de no regresividad de los derechos humanos, lo que implica que, para no vulnerarlo, cualquier medida tendente a restringirlos debe estar plenamente justificada, conforme lo establece la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), al sostener que cuando una autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación la falta de recursos, recae en ella la carga de probar fehacientemente esa circunstancia, es decir, deberá: a) acreditar la falta de recursos; b) demostrar que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) que se aplicaron al máximo los recursos o que los que se disponía se aplicaron para tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente era mayor. Ahora bien, **el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se implementó por el Estado con la finalidad de proteger los derechos de las madres, padres solos y tutores, así como de los menores, salvaguardando en todo momento el interés superior de estos últimos y el principio de progresividad, ya que los apoyos se fueron incrementando, así como las especificaciones técnicas para su correcto funcionamiento –conforme a sus resultados–. Asimismo,***



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

se destacan sus siguientes beneficios: a) eficacia en la promoción de la participación de las mujeres de escasos recursos, con hijos pequeños, en el mercado laboral; b) el aumento en la probabilidad de empleo de las titulares –19%–, en el número de horas que trabajan –seis horas de trabajo a la semana– y su permanencia en el empleo –al menos en el corto plazo–; y, c) la opción de ingresar al mercado laboral o estudiar para mejorar sus ingresos, ya que el tiempo dedicado al cuidado infantil no remunerado puede ser aprovechado en actividades retribuidas que eleven su calidad de vida y la de los menores. Por tanto, procede conceder la suspensión en el amparo a las madres trabajadoras, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y a sus hijos, contra la reducción de recursos económicos al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras , efectuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, para que se les otorguen los apoyos que les correspondan conforme a las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018...” (Énfasis añadido).

Asimismo, resolvió que la suspensión provisional tenga efectos restitutorios, esto es, que los apoyos que le corresponden a sus beneficiarios, se les sigan otorgando conforme a las cantidades y modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018.

“...	Época:	Décima	Época			
Registro:			2020043			
Instancia:	Tribunales	Colegiados	de	Circuito		
Tipo	de	Tesis:		Jurisprudencia		
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la	Federación	
Publicación:	viernes 07	de	junio	de	2019	10:13 h
Materia(s):						(Común)
Tesis:	XVII.1o.P.A. J/26 (10a.)					

Suspensión provisional en el amparo promovido contra 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. Procede concederla con efectos restitutorios.

En la reforma constitucional en materia de amparo de 6 de junio de 2011, se confirió a la suspensión en el amparo un genuino carácter de medida cautelar, siempre que su naturaleza así lo permita, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y, de ser posible material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, en tanto se resuelve el fondo del asunto. En este sentido, de los artículos 107, fracción X, de la



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se desprende que es posible que la suspensión tenga efectos restitutorios, de acuerdo con los requisitos de la propia ley. Ahora bien, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se constituyó como una garantía que el Estado implementó para satisfacer las necesidades de participación en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores, así como las básicas de los menores más desprotegidos e, incluso, en situación de discapacidad. En consecuencia, **si el acto reclamado en el amparo consiste en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de ese año, que modifican la esencia de aquel programa, procede conceder la suspensión provisional con efectos restitutorios, consistentes en que los apoyos que le corresponden a sus beneficiarios, se les sigan otorgando conforme a las cantidades y modalidades establecidas en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018 ...**” (Énfasis añadido).*

En atención a esta problemática ampliamente referida, la presente iniciativa busca adicionar un inciso g) a la fracción I del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de facultar a la Secretaría de Educación Pública para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza que se imparte en las estancias infantiles, y en los centros infantil en general, garantizando con ello la permanencia de las estancias infantiles y/o centros de atención infantil (CAI) en general, así como la impartición de una educación integral en las mismas.

Para tal efecto, la presente iniciativa descansa principalmente en dos principios: el interés superior de la niñez como eje rector de las políticas públicas y el derecho humano a la educación de las niñas y niños en las estancias infantiles y los centros de atención infantil.

Interés superior de la niñez como eje rector de las políticas públicas.

Si bien el interés superior de la niñez es un concepto abstracto, general y en constante evolución nacional e internacional; toda vez que los extremos de las necesidades y derechos de los menores son cambiantes y progresivos; también es cierto que tiene implicaciones manifiestamente reconocidas tanto por México como por la comunidad internacional.

Una de esas implicaciones es “que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

niño.”⁶ Dicha opinión consultiva es apoyada por los artículos 3.1 y 3.2 de La Convención Sobre los Derechos del Niño que se reproduce a continuación:

“...3.1 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...”

“...3.2 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...”

Asimismo, en el marco nacional, el artículo cuarto, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio del interés superior de la niñez como eje rector de la actividad estatal, de la siguiente manera:

“...Artículo 4o, párrafo noveno. 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 ...**” (Énfasis añadido).

Aunado a lo anterior, con la finalidad de clarificar la citada porción normativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis aislada:

“...Época:	Novena	Época
Registro:		169457
Instancia:		Pleno
Tipo	de	Tesis:
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Aislada
Tomo	XXVII, junio de	2008
Materia(s):		Constitucional
Tesis:	P.	XLV/2008
Página:	712	

Menores de dieciocho años. El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

*De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que **las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores**. De ahí que, para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.*

Acción de inconstitucionalidad 11/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho...” (Énfasis añadido)

También, el artículo 3 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reitera que las políticas públicas deben de contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes, en los siguientes términos:

“...Artículo 3. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.

Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes ...” (Énfasis añadido).



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

En este orden de ideas, resulta innegable que las autoridades en el ámbito de su competencia, en asuntos relacionados con los niños, niñas y adolescentes, deben de buscar el beneficio de los niños y nunca el perjuicio de los mismos. Ergo, la derogación del Programa de Estancias Infantiles es inconstitucional e inconveniente, toda vez que no se tomó en cuenta su interés superior al momento de cancelar el mencionado Programa, por uno menos protector de sus derechos humanos.

Derecho humano a la educación de las niñas y niños en las estancias infantiles.

A nivel internacional, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que las niñas y niños tienen derecho a la educación, en los términos siguientes:

“...Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho...”

Asimismo, el artículo 29 de la Convención establece la obligación de los Estados parte para que esta educación tenga entre sus objetivos: “desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”.

También, la convención referida establece al Comité de los Derechos del Niño, el cual estará integrado por dieciocho expertos internacionales y lo faculta para emitir sugerencias y recomendaciones generales a los Estados Parte.

*Así, el Comité de los Derechos del Niño interpretó que **el derecho a la educación comienza en el nacimiento y está vinculado estrechamente con el libre desarrollo de la personalidad:***

“...El Comité interpreta que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible...”⁷

Inclusive, dentro de las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a nuestro país:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

“...A la luz de su Observación General No. 1 (2001) sobre los propósitos de la educación, el Comité reitera sus recomendaciones (CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 57 (a-e)) y recomienda que el Estado Parte:

(a) Aumente sus esfuerzos para mejorar la calidad de la enseñanza y su disponibilidad y accesibilidad en particular para las niñas, niñas y niños indígenas, afro-mexicanos, desplazados, de zonas rurales, que viven en pobreza, en situación de calle, migrantes nacionales e internacionales y con discapacidad, aumentando considerablemente el presupuesto de la educación y revisando las políticas pertinentes;

(b) Fortalezca sus esfuerzos para garantizar la educación en español y en lenguas indígenas para niñas y niños de estas comunidades y asegurar la disponibilidad de maestros capacitados;

(c) Fortalezca las medidas para combatir la deserción escolar, teniendo en cuenta los motivos particulares por los que los niños y las niñas abandonan sus estudios;

(d) Extreme los esfuerzos para apoyar y asistir a las adolescentes embarazadas y a las madres adolescentes para que cursen sus estudios en las escuelas ordinarias;

(e) Desarrolle y amplíe la educación de la primera infancia, desde el nacimiento, sobre la base de una política integral y holística para su cuidado y desarrollo ...”⁸ (Énfasis añadido)

Esto es, el Comité recomendó a México, entre otras cosas, mejorar la calidad, disponibilidad y acceso para las niñas y niños, aumentando considerablemente el presupuesto; así como que desarrollar y ampliar la educación de la primera infancia, desde el nacimiento.

En sede nacional, el artículo 3 de nuestra Carta Magna reconoce el derecho a la educación de la siguiente forma:

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, *la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica* .

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos ...” (Énfasis añadido).

De conformidad con lo anterior, es claro que el legislador en atención a los compromisos internacionales y el respeto a los derechos humanos, reconoció el derecho de las niñas y niños a recibir educación inicial obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Por lo tanto, la cancelación del Programa de Estancias Infantiles es una medida regresiva que vulnera transversalmente el derecho de las niñas y niños a recibir una educación inicial; toda vez que:

- 1. Desvincula fácticamente su obligatoriedad y universalidad al otorgar recursos económicos a las madres, padres o tutores; sin necesidad de que estos comprueben que los recursos se destinaron al pago de un servicio de estancia infantil. Inclusive, han sugerido públicamente que la familia extensa sea la que se haga cargo del cuidado de las personas menores de edad, omitiendo que existe evidencia empírica sobre el impacto positivo de la estimulación temprana y la educación desde las etapas iniciales de la vida, y desconociendo sus obligaciones como garantes del derecho a la educación ;⁹*
- 2. Reduce drásticamente el presupuesto asignado a la educación inicial. Ignorando la recomendación del Comité de los Derechos del Niño, de aumentar el presupuesto de la educación; y*
- 3. Sitúa en grave riesgo la gratuidad de la misma; toda vez que el apoyo económico no garantiza ser suficiente para la contratación del servicio de estancia infantil.*



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

De conformidad con todo lo planteado y argüido, la presente iniciativa busca reformar el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de facultar a la Secretaría de Educación Pública para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza que se imparte en las estancias infantiles.

Lo anterior con la finalidad de que dicha Secretaría salvaguarde el derecho de las niñas y niños a tener educación inicial obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.”

B. Cuadro Comparativo.

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

<p>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (texto vigente)</p>	<p>INICIATIVA DE LAS DIPUTADAS MARÍA LUCERO SALDAÑA PÉREZ Y LAURA BARRERA FORTOUL</p>
	<p>DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</p>
	<p>Único. Se modifica el inciso f) y se adiciona un inciso g) a la fracción I, del artículo 38, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:</p>
<p>Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;</p> <p>a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.</p>	<p>Artículo 38. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;</p> <p>a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.</p>



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

<p>b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.</p> <p>c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.</p> <p>d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;</p> <p>e) La enseñanza superior y profesional.</p> <p>f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;</p> <p>Sin correlativo.</p> <p>II. a XXXIV. ...</p>	<p>b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.</p> <p>c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.</p> <p>d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;</p> <p>e) La enseñanza superior y profesional.</p> <p>f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general; y</p> <p>g) La enseñanza que se imparta en el sistema de estancias infantiles y centros de atención infantil en general.</p>
	<p>Transitorio</p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

IV. Valoración jurídica de la iniciativa.

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

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

Esta Comisión de Gobernación y Población en su carácter de dictaminadora reconoce que el tema objeto de la iniciativa en análisis es el establecimiento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la obligación a cargo de la Secretaría de Educación Pública de garantizar “...*la permanencia de las estancias infantiles y/o centros de atención infantil...*” es contraria a la distribución de competencias que realiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3, la Ley General de Educación y la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible, en ese sentido la iniciativa en análisis, si contraviene el contenido de nuestra Carta Magna particularmente el texto del primer párrafo de su artículo 3 y de la distribución de competencias y atribuciones en materia de educación inicial previsto por la Ley General de Educación, ya que pretender atribuir solamente a la Secretaría de Educación Pública las funciones que propone la iniciativa transgrede el marco referencial que establece nuestro máximo ordenamiento jurídico.
3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior. Como ya se expresó, la iniciativa en análisis es contraria a la distribución de competencias que ya declaran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación.
4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos. En este sentido se expresa que el beneficio que las diputadas proponentes buscan otorgar en materia de educación inicial y centros de atención ya se encuentra regulado por las leyes especiales en materia educativa y de prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

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

V. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora considera improcedente la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis, cuya finalidad es establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal específicamente en la fracción I de su artículo 38, atribuciones y funciones a cargo de la Secretaría de Educación Pública consistentes en que dicha dependencia del Ejecutivo Federal organice, vigile y desarrollare en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza que se imparta en el sistema de estancias infantiles y centros de atención infantil en general para lo que sugieren se adicione un nueva inciso en la fracción I del artículo 38.

Por lo expuesto, se da cuenta que la materia de la iniciativa guarda relación con la competencia de esta Comisión de Gobernación y Población al proponerse la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde la finalidad de la propuesta se traduce, a juicio de esta dictaminadora en la incorporación de aspectos competenciales y administrativos que forman parte de las reformas en materia educativa que la presente Legislatura ha impulsado en la materia y que se han incorporado al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Educación publicadas, respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación de los días 15 de mayo de 2019 y 30 de septiembre de 2019, en donde la iniciativa en análisis no considera, probablemente, por la fecha de su presentación, el texto vigente de la Ley General de Educación, la cual a juicio de esta dictaminadora incorpora en su texto la competencia y atribuciones de la Secretaría de Educación Pública en materia de educación inicial.

Previo al análisis del objeto de la iniciativa, esta dictaminadora advierte que en la misma las promoventes fueron omisas para incluir en su proyecto de Decreto la denominación del mismo, el cual será elaborado e incluido por esta Comisión en el Proyecto de Decreto resultante del presente análisis.

Análisis de la propuesta de adición de un nuevo inciso a la fracción I del artículo 38 de la LOAPF.

El texto del inciso propuesto por las diputadas iniciantes es el siguiente:

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;

a) a f) ...

g) La enseñanza que se imparta en el sistema de estancias infantiles y centros de atención infantil en general.”

En la Exposición de Motivos de la iniciativa en análisis las proponentes realizan una serie de manifestaciones en relación con la reducción del presupuesto asignado al programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras al que denominan “programa de estancias infantiles” así como a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 2019 de las reglas de operación del programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras (programa de apoyo al bienestar) el cual abrogó el referido programa de estancias infantiles, respecto del cual obsequian en sus consideraciones datos relacionados con su cobertura, el número de estancias registradas y la población atendida, entre otros aspectos.

En forma adicional, refieren las características del Programa de Apoyo al Bienestar y realizan una comparativa con el Programa de Estancias Infantiles y señalan los efectos de su cancelación, entre las que refieren la “...*Recomendación 29/2019, derivada de 204 quejas de 5340 personas agraviadas y/o quejas, por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles...*” y las tesis jurisprudenciales XVII.1o.P.A. J/25 (10a.) y XVII.1o.P.A. J/26 (10a.), situaciones que están referidas a la cancelación del Programa de Estancias Infantiles y que a juicio de esta dictaminadora no guardan relación con la finalidad de la iniciativa en análisis que como ya se dijo, de su lectura se deduce, que su finalidad es establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal específicamente en la fracción I de su artículo 38, atribuciones y funciones a cargo de la Secretaría de Educación Pública consistentes en que dicha dependencia del Ejecutivo Federal organice, vigile y desarrollare en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza que se imparta en el sistema de estancias infantiles y centros de atención infantil y no así el restablecimiento u otorgamiento de recursos al abrogado Programa de Estancias Infantiles.

En relación con la propuesta de adición, las proponentes sustentan su iniciativa en el interés superior de la niñez y el derecho humano a la educación, citando como su fundamento los artículos 3.1, 3.2, 28 y 29 de la Convención Sobre los Derechos del Niño; artículo 3 y párrafo noveno del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la tesis aislada número *P.XLV/2008*; el artículo 3 de la



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño de señalan que “...*la presente iniciativa busca adicionar un inciso g) a la fracción I del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de facultar a la Secretaría de Educación Pública para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza que se imparte en las estancias infantiles, y en los centros infantil en general, garantizando con ello la permanencia de las estancias infantiles y/o centros de atención infantil (CAI) en general, así como la impartición de una educación integral en las mismas...*”.

De lo anterior, se interpreta que una de las finalidades de las proponentes es que vía la adición de un nuevo inciso en la fracción I del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública “garantice la permanencia de las estancias infantiles y/o centros de atención infantil” ello como consecuencia del ejercicio de la atribución que proponen atribuirle al realizar la organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas bajo su competencia, lo que a juicio de esta Comisión de Gobernación y Población es improcedente, en virtud de que no corresponde a la Secretaría de Educación Pública el establecimiento u organización de “estancias infantiles y/o centros de atención infantil”, ello se deduce de la lectura integral del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del texto de lo dispuesto por los artículos 1, 2 y 16 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, ya que ello corresponde tanto a la Federación, como a los estados, la Ciudad de México y a los Municipios en el ámbito que a cada uno corresponda en las materias de salubridad, infraestructura, equipamiento, seguridad, protección civil y medidas de higiene, los preceptos citados se transcriben para mayor claridad:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto establecer la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios, la Ciudad de México y las alcaldías de sus demarcaciones territoriales, así como la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la 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.”

Artículo 2. La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y entidades, a los Poderes Ejecutivos de los Estados, de la Ciudad de México y las alcaldías de sus demarcaciones territoriales y de los Municipios, así como a los Poderes Federales Legislativo y Judicial y órganos constitucionales autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias.”



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

“Artículo 16. Para la prestación de servicio de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se deberá cumplir con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento, así como por las disposiciones y ordenamientos jurídicos correspondientes en cuanto a salubridad, infraestructura, equipamiento, seguridad, protección civil y medidas de higiene de los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades, así como de los servicios educativos, de descanso, juego y esparcimiento, y otros relacionados con el objeto de esta Ley.”

El aspecto relacionado con la educación que refieren las proponentes al señalar que *“...la presente iniciativa busca reformar el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de facultar a la Secretaría de Educación Pública para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza que se imparte en las estancias infantiles. Lo anterior con la finalidad de que dicha Secretaría salvaguarde el derecho de las niñas y niños a tener educación inicial obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica...”*

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

En forma adicional se señala que la Ley Orgánica establece el ámbito competencial de cada dependencia de la rama centralizada de la Administración Pública Federal, en donde el tema relacionado con la educación inicial si bien es cierto no se encuentra expresamente señalado en este ordenamiento, si encuentra fundamento en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación.

Con la reforma constitucional del 15 de mayo de 2019 se incorpora al primer párrafo del artículo 3 la obligación a cargo del Estado Mexicano, entiéndase Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, de impartir y garantizar entre otras la educación inicial que es declarada por la propia Carta Magna como obligatoria y un derecho de la niñez y responsabilidad del Estado el concientizar sobre su importancia.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

La reforma en cita estableció en el artículo Decimosegundo transitorio del Decreto del 15 de mayo de 2019 la obligación a cargo del Titular del Ejecutivo Federal de expedir en un plazo no mayor de 180 días la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, la cual fue aprobada el pasado 22 de octubre de 2019 según consta en el Aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 23 de marzo de 2020.

Por su parte, la Ley General de Educación en el tercer párrafo del artículo 6 reitera el principio constitucional de que la educación inicial es un derecho de la niñez, reiterando la responsabilidad del Estado de concientizar sobre su importancia y garantizarla. La educación inicial, escolarizada o no, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley General forma parte de la educación básica.

Respecto de la educación inicial, el Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- deben generar de manera progresiva las condiciones para la prestación universal de ese servicio, siendo el fomentar una cultura a favor de la educación inicial uno de los primeros pasos que las autoridades educativas deben dar, sustentados en programas, campañas, estrategias y acciones de difusión y orientación, los que deben contar con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

En lo concerniente a la Secretaría de Educación Pública y demás autoridades educativas en los Estados y en la Ciudad de México, la Ley General de Educación distribuye funciones y atribuciones basados en el principio de cooperación y coordinación al ser una labor concurrente entre ellas. En ese sentido el referido ordenamiento señala que corresponde a la Secretaría de Educación Pública determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, la que debe considerar la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas, sector privado, organismos de la sociedad civil, docentes, académicos y madres y padres de familia o tutores, en donde el resultado de ese proceso de consulta y opinión debe integrar la Política Nacional de Educación Inicial la que debe integrarse a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.

Es consideración de esta dictaminadora dejar constancia de que la Ley General de Educación en su artículo 114 fracción VII señala que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, entre otras, el otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir, entre otras, la educación inicial y preescolar, por lo que el sugerir otorgársela en forma exclusiva a la Secretaría de Educación Pública como proponen las diputadas iniciantes resulta improcedente.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

En forma adicional se señala que los artículos Décimo Primero y Décimo Segundo del Decreto por el que se expidió la Ley General de Educación vigente el 30 de septiembre de 2019 disponen que la Secretaría de Educación Pública a quien corresponde la Rectoría de la educación inicial debe emitir los principios rectores y objetivos de esta educación en los noventa días naturales siguientes a la publicación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia deben prever de manera progresiva y de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, los recursos necesarios para garantizar la educación inicial, en donde hasta en tanto se transite hacia su universalidad se debe dar prioridad a la prestación de este servicio a niñas y niños en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión.

Con base en las consideraciones anteriores esta dictaminadora concluye que la propuesta contenida en la iniciativa en análisis consistente en la adición de un inciso a la fracción I del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la finalidad de que la Secretaría de Educación Pública *“garantice la permanencia de las estancias infantiles y/o centros de atención infantil”* ello como consecuencia del ejercicio de la atribución que proponen atribuirle al realizar la organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas bajo su competencia, como ya se dijo es improcedente en atención a que la ley especial que regula la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, establece dicha atribución a autoridades diversas a la Secretaría de Educación Pública.

Ahora bien, en relación con la preocupación de las proponentes en el sentido de que la *“...Secretaría salvaguarde el derecho de las niñas y niños a tener educación inicial obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica...”* es necesario reiterar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece esa salvaguarda y obliga al Estado Mexicano, esto es, no sólo a la Secretaría de Educación Pública, sino que ello adicionalmente corresponde en forma concurrente y coordinada a las autoridades educativas de los Estados, Ciudad de México y Municipios y que conforme a la Ley General de Educación, cuyo texto tampoco es considerado por las proponentes (ello debido a que la presentación de la iniciativa en análisis es anterior a la fecha de publicación de la citada ley) claramente establece en materia de educación inicial, las responsabilidades y atribuciones que habrán de ejercer las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias en donde la Rectoría de la política pública para la prestación universal de este tipo de educación corresponde a la Secretaría de Educación Pública, por lo que la propuesta de las diputadas iniciantes ya obra integrada en la ley especial desde el 30 de septiembre de 2019, fecha en que fue publicada la Ley General de Educación vigente, por lo que al estar en ella incorporada la propuesta de las iniciantes esta Comisión de Gobernación y Población considera improcedente el incorporarlo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en razón de



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

que no toma en cuenta el principio de distribución de competencias previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación en materia de educación inicial y por ser contraria al texto de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en materia de Centros de Atención.

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

VI. Proyecto de Acuerdo

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

ACUERDO

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

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

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



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto el que se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (SENTIDO NEGATIVO)

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