



BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR



2019
CON LA CAUSANTE DEL SR.
EMILIANO ZARATA

Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
Secretaría de Bienestar

2094980

Acuse

BIENESTAR 2013 ENR
RECIBIDO
21 JUN. 2019
SECRETARÍA TÉCNICA DE LA
C. SECRETARÍA

Oficio SB/SDSH/200/435/2019

Ciudad de México, a 21 de junio de 2019.



DERECHOS HUMANOS

26 FCA

21 JUN 2019

OFICIA DE PARTES

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS
PRESENTE.

FOLIO _____

Hago referencia a la **Recomendación 29/2019**, recibida en esta Secretaría de Bienestar el pasado 31 de mayo de 2019, relacionada con el expediente de queja **CNDH/2/2019/1599/Q**, "Sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las Personas Usuarias y Beneficiarias del Programa de las Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras".

Sobre el particular, me permito comunicarle dentro del término legal otorgado, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafo tercero; 102 apartado B., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 136 párrafo primero y 137, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 1 fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social, las siguientes:

CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Con apego a la verdad, resulta lamentable la actuación de la CNDH. Durante el periodo autoritario neoliberal, en lugar de ser la institución que defendiera al pueblo de las atrocidades cometidas por las autoridades y sus protegidos, se convirtió en un instrumento de simulación para mantener la impunidad del régimen de injusticias, corrupción y privilegios.

En los hechos, nada hicieron los titulares de esta institución para terminar con la guerra de exterminio que se desató por órdenes de Felipe Calderón y que convirtió al país en un cementerio; todavía hoy siguen encontrándose fosas clandestinas por todas partes. Existen veintiséis mil cuerpos sin identificar, apilados en bodegas o en los reducidos espacios de los viejos SEMEFOS.

Tampoco actuaron con independencia y realmente nunca exigieron justicia frente a las infamias cometidas durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, quien dejó sin castigo los crímenes de Tlatlaya, Tanhuato y se esmeró en ocultar la desaparición de los 43 estudiantes



de Ayotzinapa y de innumerables casos de violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades del Estado mexicano.

Por eso resulta una aberración inaceptable que, por motivaciones políticas y por consigna de intereses creados, dicha dependencia emita una recomendación dirigida a nuestro gobierno en la que defiende violaciones a derechos humanos y la corrupción en perjuicio de niñas, niños, padres y madres de familia en las llamadas estancias infantiles, promovidas por particulares, la mayoría militantes o simpatizantes del Partido Acción Nacional.

Es el colmo apenas se cumplieron 10 años de los terribles y dolorosos acontecimientos de la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, sobre los cuales, por cierto, la CNDH nunca hizo nada efectivo para hacer justicia; y ahora ésta misma institución defiende el mismo modelo privatizador de subrogación de servicios a particulares que incumple el mandato constitucional, según el cual, corresponde al Estado mexicano garantizar la seguridad social.

Asimismo, es pertinente que la opinión pública, conozca que conforme al reporte oficial del DIF en la pasada administración:

- De la Revisión de 42,600 Cédulas de Supervisión que registran a una población de 244,886 niños y niñas (Bienestar tiene un registro de 329,735), hay una diferencia de 84,867 niños y niñas no identificados por el DIF Nacional.
- En la aplicación de la Cédula de Evaluación de Desarrollo Infantil solo participaron 7,363 Estancias Infantiles de las más de 9,500 registradas y la población de niños y niñas incluidos en esta evaluación fue de 187,614. (La cédula es una herramienta de tamizaje integral que mide el neurodesarrollo, peso y talla).
- En 40% de las Estancias Infantiles visitadas y supervisadas se detectaron situaciones que pueden representar un riesgo para las niñas y los niños. Se encuentran en estado Rojo.
- En 26% de las Estancias supervisadas se detectaron situaciones que por su importancia y/o dimensión, requieran ser atendidas a corto plazo. Su estado es Amarillo.
- En el 30% de las Estancias supervisadas no se encontraron situaciones y/o acciones que puedan ir en detrimento de la salud física y emocional de las y los niños. Su estado es Verde.
- El 4% de las Estancias visitadas fueron reportadas como SIN ACTIVIDAD, cuando no se está otorgando el servicio de cuidado y atención infantil.

Por si fuera poco, en el programa de Estancias Infantiles se cobró lo de 329,781 niños y niñas a diciembre del 2018, y según el censo que realizamos mismo que es público y está en la página <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-unico-de-beneficiarios-de-bienestar> solo se



pudo identificar a 213,437 niñas y niños de 310,617 que se buscaron, es decir no se pudo localizar a 97,180 infantes.

Cobraron por ellos y había malversación de fondos, como ya lo hicimos de conocimiento de la Secretaría de la Función Pública y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para que, en su caso, se proceda a denunciar ante la Fiscalía General de la República y se castigue a los responsables.

Aceptar esta recomendación implica seguir permitiendo el robo de 1,049 millones de pesos del erario público.

Por último, informamos que 188,060 padres y madres de las Estancias Infantiles, ya han recibido apoyos directos al día de hoy como consta en los documentos posteriormente expuestos.

En los primeros cuatro meses de 2019, se entregaron recursos por 666.7 millones de pesos. Para el mes de junio, se entregarán otros 354.2 millones de pesos y así se seguirá haciendo en lo que resta del año. Se adjuntan copias certificadas de los recursos liberados.

En consecuencia, exponemos que no aceptamos la recomendación de la CNDH, por la sencilla razón de que no somos encubridores de actos de corrupción ni cómplices de quienes por el afán de lucro son capaces hasta de atentar contra los derechos humanos de niñas, niños y de sus familias.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS:

No obstante, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, me permito hacer de su conocimiento las razones que fundan y motivan la determinación tomada:

INTRODUCCIÓN

El Programa materia del presente documento¹ inició su operación el 11 de enero de 2007 con el objeto de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que el cuidado de los hijos recae en un padre solo o bien en una madre que estudia o trabaja, o que al menos tiene la intención de incorporarse al mercado laboral. En el inicio, el Programa operaba mediante un mecanismo de intermediación donde los recursos federales se entregaban a proveedores de servicios de guardería que prestaban los servicios de cuidado y atención infantil, con el propósito de cubrir

¹ Última Publicación del DOF 30 de diciembre de 2017.



los costos de operación de los establecimientos y promover la creación de este tipo de espacios, de forma que fuera posible aumentar la oferta² de estos servicios. De esta manera, toda vez que el recurso económico se entregaba a un intermediario (i.e. guardería) el único beneficio que era percibido por la familia beneficiaria era el tiempo para que la madre o padre en situación de vulnerabilidad accedieran y/o permanecieran en un trabajo remunerado.

Con la entrada de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, el ahora denominado "Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras"³ es objeto de una transformación de fondo. Si bien, para el ejercicio fiscal 2019 el objetivo del Programa también es el de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral⁴, **la mecánica operativa difiere por eliminar el esquema de intermediación de las guarderías y brindar los apoyos económicos directamente a las madres, padres o tutores que se ubican en los supuestos antes mencionados**, quienes incluso pueden acceder a un apoyo económico para un máximo de 3 niñas o niños por hogar en el mismo periodo (salvo que se trate de nacimientos múltiples).

Desde la perspectiva del Estado, **tras este cambio de paradigma en la mecánica operativa** (intermediación vs otorgamiento directos de los apoyos), **el Programa mantiene la capacidad de generar exactamente los mismos resultados**, en términos del cuidado y atención infantil, así como del tiempo que se concede a las madres, padres o tutores de los menores para acceder y conservar un trabajo remunerado, **pero potencia significativamente las libertades de las personas que son objeto del apoyo, al permitirles elegir al proveedor de los servicios de un abanico más amplio de opciones, e incluso optar por la posibilidad de que sea un familiar quien se haga cargo del menor, en beneficio de la calidad del cuidado y atención infantil, así como de la economía familiar.**

PERSPECTIVA TEÓRICA

De acuerdo con la teoría desarrollada por *Amartya Sen*⁵, la expansión de las libertades de los individuos es uno de los principales fines del desarrollo. En este sentido, el Estado tiene la obligación de aumentar las opciones de los individuos para el ejercicio de sus decisiones, entre esas libertades destacan: las económicas, las políticas, de servicios sociales, de garantías de transparencia y seguridad protectora.

² Fuente: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/pei_otr.pdf

³ Publicado en el DOF el día 28 de febrero de 2019

⁴ Fuente: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019

⁵ Premio Nobel de Economía en 1998.



La falta de libertades está relacionada directamente con la pobreza económica, la falta de servicios y atención social, en el cual el mercado juega un papel importante ya que la capacidad para realizar intercambios y transacciones son cuestiones que las personas valoran en su calidad de vida. Este enfoque reconoce el rol de los valores sociales y de las costumbres vigentes, debido a que influyen en las valoraciones que tienen los individuos respecto a sus libertades.

“Con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo”⁶.

Bajo tales argumentos, al otorgar recursos directamente a los destinatarios del Programa que nos ocupa, se aumentan las libertades que tienen las personas responsables de los menores para decidir la mejor forma en la que asignarán los recursos para el cuidado de sus hijas e hijos, debido a que el mercado de estancias infantiles al que pueden acceder no se limita a aquellas afiliadas a un programa, e incluso abre la posibilidad para que la misma familia ayude al responsable o tutor del menor.

Lo anterior, incide positivamente en calidad de vida del menor y de su madre, padre o tutor ya que, entre otros beneficios, la probabilidad de encontrar un lugar para la atención del infante cercano a su hogar o a su centro de trabajo aumenta, con lo que puede reducir el tiempo de traslado e incrementar la calidad del cuidado y atención que recibe el infante. Asimismo, toma en cuenta las costumbres y valores sociales que dentro de una comunidad puedan existir.

“Los valores y las costumbres sociales vigentes también afectan a la presencia o a la ausencia de corrupción y al papel que desempeña la confianza en las relaciones económicas, sociales o políticas”⁷.

Por otro lado, la Dra. Kugler, de la Universidad de Georgetown⁸, en su estudio formal de enero de 2018 del programa “OPORTUNIDADES” en México, documenta haber encontrado impactos significativos en el logro educativo, y concluye que sus resultados muestran que los efectos de los Programas de transferencias monetarias (PTM) son de larga duración y van mucho más allá del impacto inicial en la educación, que han sido tan bien documentados. De igual manera, su estudio muestra que las inversiones en capital humano inducidas por los PTM permiten a

⁶ Amartya Sen. (2000). Desarrollo y Libertad. México: Ed. Planeta.

⁷ Ídem.

⁸ Adriana D. Kugler Ingrid Rojas. Do Ccts Improve Employment And Earnings In The Very Long-Term?. Evidence From Mexico. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w24248.pdf>



las personas mejorar sus niveles de vida mediante el acceso a empleos de mejor calidad y empleos mejor remunerados, lo que muestra indicios de que los objetivos de los PTM se han alcanzado al ayudar a los individuos de las comunidades en situación de pobreza a volverse autosuficientes.

En este sentido, se ha observado que el apoyo al ingreso reduce la pobreza inmediata y combate la pobreza intergeneracional mediante el condicionamiento de las transferencias a la inversión en capital humano. Existe evidencia de que los PTM están mejor dirigidos hacia la población pobre en comparación con otro tipo de programas y que fomentaron un aumento en el uso de servicios de salud y educación y redujeron la pobreza en los países donde se aplican.

Se puede mencionar que en 2018 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicó, que los PTM están diseñados principalmente como una red de seguridad social económica, la vía más generalizable que resulta en la disminución de violencia a través de la mejora de la seguridad económica de los hogares y las reducciones asociadas en la pobreza en ellos, (por ejemplo, mayor seguridad financiera y alimentaria, mayor ahorro, activos e inversiones estrategias de afrontamiento financiero). Estas mejoras, a su vez, tienen el potencial de mejorar el bienestar emocional de los miembros del hogar incluidas, la disminución del estrés relacionado con la pobreza y la mejora de la salud mental.

Estos resultados están respaldados por evidencia cualitativa sobre los efectos de las transferencias en las familias beneficiarias en todas las regiones. A nivel internacional se ha documentado que el incremento de los flujos de efectivo que se perciben en las familias también mitiga los fenómenos de violencia y maltrato doméstico, promoviendo la unión, integración y afecto familiar⁹.

Asimismo, existe evidencia, que justifica la ampliación del abanico de opciones para el cuidado infantil cuyo fin debe ser el de reducir las restricciones (de tiempo y lugar) que la mujer enfrenta para intentar integrarse al mercado laboral y también garantizar los derechos de las niñas y niños, su seguridad y sano desarrollo mientras sus padres están trabajando¹⁰.

En resumen, el propósito del "Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, hijos de Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2019", busca en los ajustes de las reglas de operación de este programa, promover la transferencia directa del recurso a las madres y padres para que sean ellos quienes resuelvan de acuerdo a sus necesidades y criterio el bienestar de sus hijas y/o hijos en salvaguarda de su interés superior y derechos humanos. Lo anterior, a fin de servir como herramienta fundamental en el combate a la pobreza, mitigando los posibles fenómenos de corrupción que pudieran presentarse en la operación de estancias infantiles que operaban bajo los mecanismos previstos en administraciones pasadas, derivado de la presencia de intermediarios entre los apoyos federales y los beneficiarios.

⁹ Uganda, Nuwakora 2014 & Turquía, Yidrim et al 2014.

¹⁰ Parker, Susan y Felicia Knaul (1996) "Cuidado infantil y empleo femenino en México: evidencia descriptiva y consideraciones sobre las políticas", Revista de El Colegio de Mexico.



FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

La presente administración tiene una clara visión de progresividad en la protección de los derechos humanos de todas las personas. El modelo del “Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019” garantiza la continuidad en la protección de los derechos de la población beneficiaria de este programa.

Adicionalmente, el Estado mexicano, tiene la facultad primigenia, exclusiva, e inalienable de determinar las prioridades para la protección de los derechos humanos, implícita en el Margen Nacional de Apreciación, que en la práctica es la potestad de determinar las políticas públicas internas que deben implementarse para cumplir con las obligaciones de los Estados, de respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos. Lo anterior se desprende del artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que deja al arbitrio de los Estados partes, la elección del método de aplicación del propio pacto en sus territorios¹¹ y del Consejo Económico y Social de la ONU, que en la observación número 9, señala en su numeral 5, la potestad del Estado, de determinar el método concreto para dar efectividad a los derechos del pacto en la legislación nacional, por lo que esa H. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su recomendación se excede en la interpretación de sus facultades pretendiendo dictar la política pública.

En este sentido, **respetuosamente se considera que los argumentos en los que la CNDH basa su recomendación son erróneos**, toda vez que su disertación se limita a analizar la forma que el Estado Mexicano adoptó e implementó una política pública en lugar de observar cómo y por qué es que las Reglas de Operación del Ejercicio Fiscal 2019 garantizan los derechos de las madres, padres y sus hijas e hijos.

Por otra parte, es importante dejar claro que **la aparente transgresión de los derechos de las niñas y niños se sustenta en la afectación de un interés económico de un ente privado “Estancias Infantiles”**, que, en el ejercicio anterior pasado, recibía un subsidio federal, además de cobrar adicionalmente a las madres y padres una cuota de corresponsabilidad por la prestación de un servicio privado para el cuidado de sus hijos, situación que se instrumentaba a partir de un Convenio de Concertación cuya vigencia feneció el 31 de diciembre de 2018.

Así, se estima que la CNDH, **debió ponderar por encima del interés económico de las Estancias Infantiles, los derechos de las madres y padres y sus hijas e hijos, los cuales**

¹¹ Resolución del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su décimo tercer periodo de sesiones 1981. Observación General número 3.



en ningún momento han sido vulnerados, por el contrario **la actual forma de operar del programa reconoce los derechos existentes y además, garantiza, protege y promueve los derechos de niñas y niños que antes no estaban contemplados en el programa**, situación que se puede corroborar del análisis de las Reglas de Operación del programa publicadas el 28 de febrero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, así como del artículo 3 de los Lineamientos para determinar la concurrencia de las acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 8 de mayo del año en curso en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, en términos de dichos instrumentos **la población objetivo del programa continúa siendo la misma**: madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, y que carecen de la posibilidad de acceder a los servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social y que tiene bajo su cuidado a una niña o niño de 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, o tratándose de niñas o niños con discapacidad entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años.

En este orden de ideas, **el programa vigente no sólo garantiza la continuidad de sus derechos**, sino que adicionalmente **contempla la posibilidad de incorporar niñas y niños, hijos de madres trabajadoras que no se encontraban inscritos** pero que se identifiquen con motivo de los levantamientos de información realizados en campo, con lo que se acredita que **el programa contempla mecanismos de progresividad** en la tutela de los derechos de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras.

Además, bajo una clara visión de progresividad y un enfoque de interseccionalidad en la protección de los derechos de las niñas y niños, **el actual modelo del programa prevé una política focalizada a la atención a los pueblos y comunidades indígenas** que históricamente han sido privados de sus derechos; así las Reglas de Operación del Programa de 2019, prevén dar atención como grupos de atención prioritaria a los grupos más vulnerables entre los que se encuentran los pueblos y comunidades indígenas.

Adicionalmente, en una visión progresiva, se establece una protección más amplia al señalar que también podrán formar parte del beneficio aquellos niños y niñas, hijos de madres trabajadoras, que, con motivo de las visitas y trabajos territoriales, se identifiquen como una población susceptible de integrarse al programa; con lo que se adiciona un mecanismo más para incorporar a nuevos beneficiarios, focaliza la política social para la protección de los derechos de las poblaciones que viven en condiciones de vulnerabilidad, muestra adicional de la progresividad del programa.



En esta tesitura, el Estado reitera que la política social implementada, garantiza la continuidad en la protección de los derechos a los cuidados infantiles de las niñas y niños hijos de madres y padres trabajadores, **y la amplía a poblaciones en riesgo de vulnerabilidad como personas indígenas y personas ubicadas en regiones consideradas de atención prioritaria, por lo que no restringe ni transgrede la progresividad a la que se debe de sujetar la protección de los derechos humanos.**

Por otra parte, **el modelo actual contempla el derecho de la madre, padre o tutor, a elegir el sistema de cuidados que más se adapte a sus necesidades,** y no se restringe la posibilidad de que las niñas y niños, continúen asistiendo a las Estancias Infantiles, dando cumplimiento al artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño y el artículo 16 del Protocolo de San Salvador, que prevé que toda niña o niño tiene el derecho a crecer bajo el amparo y responsabilidad de sus padres. Adicionalmente, esto se armoniza en el marco constitucional mexicano, a través de su artículo 4º, que señala que los ascendientes, tutores y custodios tiene la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de los derechos y principios del interés superior de la niñez, por lo que el modelo vigente del programa, **se sustenta en la ponderación del derecho de los padres para decidir respecto al establecimiento o modalidad del cuidado de sus hijos.** Con ello se satisfacen los derechos de las madres, padres o tutores y en los hechos se optimiza el empleo del recurso económico de forma directa y no a través de la imposición de intermediarios como estaba previsto en el anterior programa.

No debe obviarse que las Estancias Infantiles, **son entes privados que no forman parte de la Administración Pública Federal,** por lo tanto, no pueden ser considerados como servidores públicos. Por otro lado, como ya se mencionó **no se impide o prohíbe a las madres, padres o tutores, que recurran a los servicios privados de las estancias infantiles,** por ello no existe una afectación a las estancias ni a sus trabajadores, pues estos están en libertad de seguir prestando sus servicios de cuidados infantiles e incluso mejorarlos para el cuidado y atención de los niños.

Lo anterior, considerando la observación general número 5 del Comité de los Derechos del Niño, del 27 de noviembre de 2003, que establece en el numeral 42 **“que el proceso de privatización de los servicios puede tener graves repercusiones sobre el reconocimiento y la realización de los derechos del niño”.** Por lo que esta administración promueve una política de apoyo directo y sin intermediarios que permita reducir los riesgos de desviación de recursos y otorgue libertades a las personas beneficiarias para ejercer sus derechos.

Adicionalmente, el artículo 75 fracción II segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reconoce a los programas de beneficio directo a los individuos o



grupos sociales, por lo que predisponer que los padres no están capacitados para elegir la mejor forma de atender el interés superior de sus hijas e hijos es ir en contra de lo estipulado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y además discriminatorio al determinar que los grupos objetivos de esta política no tienen la capacidad para determinar la mejor forma del cuidado de sus hijos al imponerles no solo la modalidad en la que deben cuidar a sus hijos, sino incluso a la estancia particular a la que tienen que asistir.

Además, se observa que, la CNDH no realizó un análisis jurídico de la información con la que dicha CNDH contaba en virtud de la queja CNDH/1/2019/1599, antes de emitir la Recomendación; ni analizó los considerandos de las Reglas de Operación del Programa para el Bienestar 2019, pues ésta señala en distintas ocasiones a lo largo de la Recomendación que no hay un análisis de varios elementos que sí se contiene en tales documentos. De lo anterior, resultan imprecisiones tales como la de asignar a la Secretaría de Bienestar atribuciones que no le son propias, ya que señala el incumplimiento a normas relativas a impartición de educación y de prestación de servicios de salud; sin considerar que los programas sociales tienen naturaleza distinta al servicio público de educación y de salud.

Cómo se desprende de lo anterior, se reitera que este gobierno tiene un absoluto compromiso con el respeto a los derechos humanos y el diseño de los mejores mecanismos para su efectiva protección, mediante la implementación de políticas integrales, como la del caso del Programa para el Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019 cuyo eje transversal es el respeto a los derechos humanos y el interés superior de la niña y niño hijos de madres y padres trabajadores.

En relación con lo anterior, se considera importante dar a conocer las siguientes particularidades:

A) Existencia de procedimientos jurisdiccionales determinados a resolver el fondo del asunto en curso.

Respecto al tema, existen 1,292¹² demandas de amparo en contra de las autoridades consideradas responsables de los hechos. De estos juicios, al menos **67 se han resuelto en primera instancia, en el sentido de sobreseerlos**, al reconocer el principio de anualidad al que se debe sujetar el ejercicio del presupuesto, así como que el juicio quedó sin materia con motivo de la publicación de las reglas de operación en febrero de 2019, o bien, al determinar

¹² Tomando en consideración los números de expedientes al 14 de junio, no así el número de personas quejas que acuden al juicio de amparo en demandas colectivas.



que las personas responsables de las estancias infantiles no acreditaron el interés jurídico o legítimo para acudir al juicio de amparo ya que:

1. El Convenio de Concertación que las sujetaba en el ejercicio fiscal anterior, se encuentra concluido a partir de diciembre de 2018; o
2. Las reglas de operación del programa se encontraban dirigidas a satisfacer los intereses de la población objetivo, es decir, las madres, padres y tutores que trabajan o están en búsqueda de trabajo, por lo que el acto no afecta su esfera jurídica.

Con tales resoluciones emitidas por el poder judicial **se demuestra que no existe violación de derechos humanos** respecto de los titulares de las estancias infantiles, pues no debe soslayarse **que los Juzgados de Distrito ejercen un control difuso de constitucionalidad y, por ende, de los Derechos Humanos.**

El resto de los amparos se encuentran pendientes de resolución de fondo. Dentro de ellos, existen al menos 205 en los que se ha negado la suspensión definitiva, 171 en los que se ha concedido la suspensión definitiva y 26 en los que la suspensión no fue solicitada, se postergó la apertura del incidente o este quedó sin materia. Entre las diversas causas por las que se ha negado la suspensión definitiva son:

1. El acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación de 2019, es consumado, consiguiendo de manera plena el efecto para el que fue dictado por lo que, de concederse la suspensión definitiva, equivaldría darle efectos restitutorios que por regla general son propios de la sentencia definitiva.
2. Las responsables de estancias no acreditaron su interés suspensivo para demostrar los derechos que pretenden, dado que exhibieron convenios no vigentes; y no demostraron ser personas protegidas por las reglas de 2019, por lo que no acreditan el daño inminente e irreparable a su pretensión e interés social que justifique el otorgamiento.
3. Los padres de los niños están en aptitud de usar el servicio que las estancias les prestaban y pagarlo con el apoyo económico que reciben, solo que sin intermediarios. De ahí que no se considere un derecho vulnerado, dado que las Reglas de Operación de 2019 siguen teniendo el mismo objetivo que sus predecesoras en cuanto atienden a la regulación para el apoyo de las madres que no cuentan con acceso a cuidados y atención infantil.



En relación con la materia, el pasado viernes 7 de junio de 2019, se publicaron 4 tesis de jurisprudencia sobre la materia¹³. Se acota que dichas jurisprudencias emanan únicamente de criterios establecidos por un tribunal, (Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito), y se **refieren únicamente a cuestiones incidentales**, como lo es los alcances y efectos de la suspensión provisional; NO así de la Constitucionalidad de los asuntos.

En este sentido, no es conveniente que mediante la vía de CNDH **se fije implícitamente o expresamente una postura sobre el fondo del asunto**, cuando nuestro máximo Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el análisis exhaustivo y escrutinio estricto **no ha determinado que existan violaciones a los derechos humanos de las personas involucradas en los procedimientos jurisdiccionales**.

Además, se considera que la CNDH se excedió en el ámbito de su competencia al pronunciarse respecto de asuntos de carácter jurisdiccional que están en proceso de resolución ante las autoridades judiciales competentes pues **las afirmaciones contenidas en tal Recomendación podrían atentar contra la independencia e imparcialidad en la eventual decisión que tomen las autoridades jurisdiccionales** y generar además, un efecto dominó sobre los juicios de amparo que se encuentran en proceso de resolución.

B) Respeto al principio de Progresividad y no regresividad de los Derechos Humanos de las madres y padres y sus hijas e hijos.

Tomando en consideración que la CNDH establece la contravención al principio de progresividad y al artículo 41 último párrafo del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 que dispone que las previsiones para el Anexo Transversal 13 deberán contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, en relación con el artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social, por la Reducción presupuestaria o de recursos canalizados para los servicios de atención, y desarrollo integral infantil, propuesta por la Secretaría de Bienestar en su *anteproyecto* de Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar.

En primer lugar, se acota que **un anteproyecto, por su naturaleza, no produce per se consecuencias de derecho** en virtud de que el mismo no se configura como un acto jurídico definitivo, si no preparatorio. En este sentido, dicho acto, se materializa, hasta que la Cámara de Diputados en uso de sus facultades exclusivas de ley lo modifica para la emisión del acto

¹³ Se resalta que en dos de ellas hay criterios que, por contradecirse, se tendrán que resolver en un procedimiento de contradicción de tesis ante la SCJN.



jurídico definitivo, es decir, el Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo esa autoridad, quien, en última instancia, autoriza y emite el acto jurídico.

De esa manera es que el anteproyecto en mención, no se puede considerar como violatorio de Derechos Humanos, toda vez que al ser un simple acto de preparación en el que se hace una proyección de normas, éste no surte ningún efecto jurídico respecto de las personas gobernadas; por lo que **la violación a los derechos humanos con relación al principio de progresividad y no regresividad, no se materializa en éste, por no ser un acto jurídico definitivo.**

Aunado a ello, es de considerarse que **no puede determinarse que existe violación al principio de progresividad** sin establecer cuál es el derecho humano que –se presupone que– el estado ha dejado de proteger o bien al que disminuyó la garantía de protección otorgada, pues **no basta señalar que un acto administrativo es regresivo si no se precisa un vínculo con un derecho humano protegido por el Estado.**

Esto es, **el principio de progresividad** no es un derecho humano por sí mismo, sino que **constituye una garantía de salvaguarda de los Derechos económicos, sociales y culturales que dispone estándares mínimos reconocidos por el Estado** para permitir a la población el acceso a sus derechos sin restricciones, buscando que la cobertura de dicha protección sea incrementada en la medida de las capacidades del propio Estado.

Conforme a ello, si una determinación del organismo garante de los derechos humanos busca demostrar que existe regresividad en un acto del Estado mexicano, **debe analizar toda la normatividad que regula el derecho humano correspondiente**, así como **todos los actos y programas administrativos** y legislativos en los diferentes niveles de gobierno, y **NO debe ser analizado partiendo de un sólo programa social, sino que debe atender a todas las acciones empleadas por el Estado en sus diferentes órdenes de gobierno para analizar si se cubre el mínimo de protección garantizado a la población sobre el derecho humano correspondiente.**

Derivado de ello, si el programa social sujeto al escrutinio de la CNDH tiene por objeto coadyuvar a que las madres trabajadoras y los padres solos tengan los medios para poder continuar en el mercado laboral o bien, ingresar al mismo, al otorgarles un apoyo económico para el cuidado de sus hijos, objetivo que incluso corresponde al mismo de 2018, **no existe justificación para concluir que el Estado mexicano no está garantizando los derechos humanos de la población beneficiaria.**



Menos aún, tomando en consideración que en el caso que nos ocupa, **sí existió una mejora en la forma de otorgar el beneficio referido**, toda vez que se permite ahora decidir a los beneficiarios si el cuidado de sus menores hijos se realizará en una u otra estancia infantil, o bien en donde decida la familia y se agregan opciones para cubrir a población que se encuentra en un riesgo de vulnerabilidad superior, como son las niñas y niños con discapacidad y las personas que se ubican en un municipio indígena o en una región de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación y altos índices de violencia, la zona turística y aquellas que generen estrategias integrales de desarrollo¹⁴.

En efecto, atendiendo al Principio de Progresividad, con 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, **se amplía el alcance y la protección de los derechos humanos en mayor medida y con plena efectividad**, pues los recursos que con el Programa anterior se destinaban a las Estancias Infantiles, ahora se otorgan de forma directa a la población objetivo, esto es, a las madres, padres y/o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, no tienen acceso al cuidado y atención infantil y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad, en casos de niñas o niños con discapacidad¹⁵.

Cabe señalar, que esta administración ha implementado mecanismos de seguimiento, supervisión, y evaluación del programa que permitan ajustar las modalidades de operación, observado en todo momento lo previsto por el artículo 175 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respecto a que los subsidios se consideran devengados una vez que se haya constituido la obligación de entregar el recurso al beneficiario por haber acreditado su elegibilidad antes del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal, situación que no analizó la CNDH, al momento de emitir su recomendación.

En ese sentido **la CNDH, no demuestra que el recorte Presupuestal al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 o que mediante las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños Hijos de Madres Trabajadoras, se genere un perjuicio directo y real a la población objetivo de dicho programa social**; siendo que contrario a ello, con la forma de operar dicho programa en el

¹⁴ Numeral 3.3. Criterios y Requisitos de Incorporación, del ACUERDO por el que se emiten 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.

¹⁵ Numeral 3.2. Población Objetivo. del ACUERDO por el que se emiten 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.

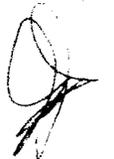


presente ejercicio, se continúan brindando los apoyos a la población objetivo, asegurándoles que estén en posibilidades de decidir dónde les resulte mayormente conveniente llevar a sus hijos e hijas para su correcto y sano desarrollo.

Sobre el particular, resulta necesario recordar qué es el **principio de progresividad**, el cual ha sido objeto de análisis de la Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se desprende del siguiente criterio judicial:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

El principio de progresividad está previsto en el artículo 1º constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. **Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto.** Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. **En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.** En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)”¹⁶.



De lo anterior, se desprende que el principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible



¹⁶ Época: Décima Época Registro: 2013216 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCXCI/2016 (10a.) Página: 378.



hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas en las que se encuentra el país.

En efecto, no debe perderse de vista que el principio de progresividad busca mejorar la protección del Estado, lo cual se logra con no restringir el alcance o reconocimiento de los derechos humanos, **no así en el deber de proveer recursos a los gobernados, lo cual únicamente implica una concesión de la gracia del Estado.** Además, no debe de perderse de vista que no sólo está a cargo de la Federación el otorgar los medios necesarios para garantizar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, sino incluso de la Entidad Federativa y Municipio al que se pertenece. Precisado lo anterior, debe entenderse que el **principio de progresividad no impide modificar un programa social que busca mejorar las condiciones de su población** pues no existe obligación constitucional o convencional a hacerlo de una manera específica.

Máxime que el **cambio de denominación del programa no implica la cancelación de éste, ni la reducción del presupuesto implica una trasgresión al principio de progresividad y no regresividad**, pues los derechos a los primeros cuidados de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras se encuentran garantizados a través del Programa vigente, donde incluso se establecen mecanismos para reconocer a las niñas y niños hijos de madres y padres trabajadores que se encontraba inscritos en el padrón al 31 de diciembre de 2018. Adicionalmente, se prevé en las reglas 2019, la oportunidad de incorporar al padrón nuevos beneficiarios y se permite que niñas y niños hijos de poblaciones que viven en extrema vulnerabilidad y que no se encontraban previstas en las reglas anteriores sean protegidos por las reglas actuales, por lo **que la reducción presupuestal no incide en la garantía del derecho**, en virtud de que las niñas y niños hijos de la población beneficiaria continúan **gozando de sus derechos** al cuidado infantil a través de la modalidad que al efecto, determinen sus padres y que mejor se adapte a sus necesidades, sin perjuicio de que los menores continúen asistiendo a las estancias infantiles para su cuidado y atención.

En efecto, la garantía de los derechos que el programa tenía en 2018, es la que tiene en 2019, pero de manera ampliada; es decir, los derechos de la población objetivo, continúan satisfechos mediante el programa de 2019.

En este sentido, si bien, en el primer programa se le brindaba a la población objetivo un apoyo mediante una mecánica operativa de "Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil"¹⁷ (en las Estancias Infantiles), en el esquema actual **se garantiza mediante un apoyo directo,**

¹⁷ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. (Continúa en la Tercera Sección), último párrafo de la Sección "Considerando":

Para atender a la población objetivo del Programa **contempla dos modalidades:**

- Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.
- **Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil.**



lo que suma a la libertad de las madres, padres y tutores para que sean quienes hagan la elección del lugar y modalidad en la que consideran que sus hijas e hijos tendrán los mejores cuidados infantiles, facultad que tienen y que tiene fundamento legal en los artículos 44 y 60 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁸.

En mérito de ello, además de satisfacer los derechos de la población objetivo de manera amplia, la normatividad del programa 2019, representa un avance en su normalización con perspectiva de Derechos Humanos, ya que, **se atiende al principio del interés superior de la niñez, colocando a las niñas y niños en el centro del derecho a recibir el apoyo (a través de sus padres o tutores), a diferencia del ejercicio 2018, en que al centro se atendía al interés de la Estancia de recibir el subsidio.**

Por otra parte, la CNDH, al emitir la recomendación debió observar las disposiciones vigentes para el ejercicio del gasto público, entre las que se encuentra el principio de anualidad del ejercicio del presupuesto, hecho que incluso ha sido ratificado por el Poder Judicial, a través de las resoluciones que se han emitido respecto de la validez del programa y las reglas de operación 2019. Igualmente, la CNDH desconoce la estructura programática del presupuesto, al obviar que las claves presupuestales son las mismas y **por lo tanto no existe una cancelación al programa.**

La Comisión también es omisa al analizar la integralidad del presupuesto federal, y **al solicitar que se restaure el presupuesto anterior, está solicitando la desprotección de los derechos humanos de otros beneficiarios de los programas para el bienestar cuyas poblaciones objetivo son también personas que viven en condiciones de vulnerabilidad.** En este orden de ideas, la Comisión interpreta que la única forma de protección de los derechos es a través de gasto público, sin considerar la forma en la que éste se ejerce, **por lo que la reducción presupuestal no significa que se reduzca la protección en los derechos.**

Adicionalmente, no analizó que en términos del artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios a través de los que se implementa el programa, se deben sujetar a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y **"temporalidad"**, por lo que la interpretación de la CNDH, transgrede el contenido de la ley que rige la programación y el ejercicio del gasto.

¹⁸ **Artículo 44:** Corresponde a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, la obligación primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida suficientes para su sano desarrollo. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coadyuvarán a dicho fin mediante la adopción de las medidas apropiadas.

Artículo 60: Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes deberán respetar el ejercicio de estos derechos y, por lo tanto, no podrán imponerles regímenes de vida, estudio, trabajo o reglas de disciplina desproporcionadas a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, que impliquen la renuncia o el menoscabo de los mismos.



En conclusión, la CNDH falla en su argumentación en virtud de que una reducción en la asignación de recursos públicos a un fin específico en particular, no viola el principio de progresividad, además de que no acredita una afectación real y material a los derechos humanos de las personas involucradas, pues deja de observar que ajustándose a las Reglas de Operación del Programa Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, los beneficiarios seguirán recibiendo el apoyo de forma directa, aunque con una dinámica distinta en la entrega de los recursos asignados, quitando a terceros intermediarios como lo eran las Estancias Infantiles, por lo tanto con dicha modificación, no hay una cuestión regresiva pues el beneficio subsiste y los recursos también.

C) Del respeto a los derechos de las madres trabajadoras

Asimismo, resulta infundado el argumento de la Comisión, al considerar que las madres se les priva del derecho de trabajo, pues como se ha señalado, NO existe una cancelación del programa, sino un cambio en la mecánica operativa, **reiterando que el beneficio previsto por el programa para mejor proteger los derechos de los niños continua vigente y cubre a la población objetivo que cumplía en el ejercicio fiscal anterior**, por lo que no se restringe el derecho y la libertad de que las madres continúen desarrollando sus actividades en virtud de que tienen el derecho para elegir el sistema de cuidados que más se adapte a sus necesidades, sin que se les impongan restricciones innecesarias a la libertad de optar por los esquemas de cuidado que prefieran para sus hijas e hijos, lo cual no impide que puedan seguir contratando los servicios de las estancias infantiles.

Además, no debe perderse de vista que la CNDH es omisa en establecer las razones por las que a su parecer, el programa para 2019 **no permite alcanzar la igualdad de género en los mismos términos que el 2018**, siendo que **la población objetivo del programa** (tanto mujeres como hombres) **es la misma que en los ejercicios fiscales pasados** y que al margen de la forma en la que se otorgue el recurso a las personas beneficiarias, éstas pueden seguir accediendo a los centros de cuidado y continuar trabajando, como lo venían haciendo en su curso normal de vida.

D) De la NO violación a los derechos de las niñas y niños, en relación con el principio de interés superior de la niñez y los derechos a la vida digna, desarrollo, supervivencia, prioridad, sano desarrollo integral, educación, salud, participación y juego y esparcimiento.

Las reglas de operación vigentes son consistentes con el texto constitucional consagrado en los párrafos noveno y décimo del artículo 4º Constitucional, relativos a la obligación del



Estado de anteponer sobre cualquier derecho el “interés superior de la niñez” y la determinación de los padres para encauzar la plenitud de dicha satisfacción, conforme al texto que a continuación se transcribe:

“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.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios”.

Así, las reglas de Operación del Programa del ejercicio 2019, observan el interés superior de la niñez, potencializándolo al otorgar a los apoyos económicos **directamente a las madres, padres solos y/o tutores con hijas o hijos o niñas o niños bajo su cuidado**, para garantizar su capacidad y libertad plena de elección en un mercado más diversificado de estancias para el cuidado de sus hijas e hijos. Ante dicha situación, no puede considerarse que el programa de 2019, cause perjuicio alguno a los derechos humanos de las niñas y niños, sino por el contrario se les continúa otorgando los recursos sin intermediarios.

Con el referido acuerdo se sigue apoyando a las madres, padres solos o tutores con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad y, entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad en caso de niñas y niños con algunas discapacidades debidamente certificada, mediante subsidios que les permitan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil, para lo cual se les va a otorgar directamente a aquellos los apoyos económicos siguientes:

- a) Madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad \$1,600 (mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional) bimestrales, por cada niña o niño; y
- b) Madre, padre o tutor con niña(s) y niños(s) a su cargo, con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional) bimestrales por cada niña o niño;
- c) De la misma forma señala que, las personas que, al 31 de diciembre de 2018, se encontraban incluidas en el padrón de beneficiarios en la modalidad de poyo a madres trabajadoras y padres solos, serán integrados al beneficio del programa para 2019.



No sobra señalar que, lo anterior se ha ido cumpliendo a partir de que la Secretaría de Bienestar publicó en el Diario Oficial de la Federación, los "LINEAMIENTOS para determinar la concurrencia de las acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019".

Por lo anterior, el interés superior de la niñez no se ve vulnerado con la forma de operar el programa para el ejercicio fiscal para el 2019, por lo que, la CNDH fue omisa en analizar si la forma de operar vigente, garantiza dicho interés superior. Así pues, **resulta inconcuso que las modificaciones al programa, atendieron a buscar lo mejor para los menores, ya que sólo las mamás, papás y/o tutores, saben qué es lo mejor para sus hijas e hijos** y el Estado cumple con crear programas de apoyo a este sector, otorgando los recursos necesarios para procurar su cuidado, mientras los padres, madres o tutores, sigan trabajando o buscando empleo.

Así, **resulta claro que el derecho al interés superior de la infancia no se ve vulnerado, toda vez que, no hay nada que les impida a los niños que sigan accediendo a servicios de cuidados de primera infancia** en modalidades de estancias infantiles, guarderías, gimnasios o cualquier otra que en ejercicio de su libertad, las madres, y padres o personas que tienen la patria potestad de la niña o niño decidan donde consideran que es mejor que reciba protección, cuidados y estimulación temprana que contribuya a que realicen efectivamente sus derechos a la protección de su integridad, de salud, educación y al desarrollo de su máximo potencial para el desarrollo integral.

Así, la CNDH, no justifica por qué considera que las transferencias económicas directas a las familias no resultan ser mecanismo idóneo para garantizar que ese recurso se destine a hacer efectivos los derechos de niñas y niños de la primera infancia, pues asegura que existe el riesgo de que ante los altos índices de pobreza y vulnerabilidad social, los apoyos económicos entregados, sean destinados a satisfacer otras necesidades básicas de las familias, con lo cual, **sin algún estudio en concreto, pone en duda que dicho apoyo sea debidamente utilizado por las madres, padres y/o tutores de los niños y niñas destinatarios al Programa de Bienestar para el ejercicio 2019.**

De lo anterior, es dable señalar que no existe violación alguna a los derechos humanos de los menores, pues con las cantidades destinadas a educación en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, así como con la aprobación de los diversos programas sociales en los diversos órdenes de gobierno, entre los que se encuentra el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio 2019, se protegen los derechos de las niñas y niños como interés superior del Estado.



Ahora bien, la CNDH tampoco justifica sus argumentos al señalar que se violan los derechos de las niñas y niños, pues los recursos establecidos en el Programa de Estancias Infantiles vigentes hasta el 2018 ya no son entregados directamente a las Estancias Infantiles, lo anterior, pues **deja de considerar, que estos entes mercantiles solo fungían como intermediarios en la asignación de los recursos**, lo cual cambia con las Reglas de Operación para el 2019, pues dichos recursos se entregan a los beneficiarios de forma directa.

En ese sentido, es infundado lo citado por la CNDH, toda vez que hace depender la constitucionalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, en su pretensión de obtener mayores recursos a los asignados en el "Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños Hijos de Madres Trabajadoras", pues pierde de vista que el Estado actúa como sujeto obligado y comprometido a través de la Constitución, al cumplimiento pleno del principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena los derechos del menor, sin que pase inadvertido que, el monto del presupuesto destinado anualmente al sistema educativo (por parte de los tres órdenes de gobierno) limite o vulnere en manera alguna el desarrollo pleno del menor, toda vez que existen diversos programas a nivel Federal, Local y Municipal con los que el Estado Mexicano garantiza la protección de esos Derechos, sin que deba limitarse a un solo programa social.

En la tesis P./J. 7/2016 (10ª, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes **implica que su desarrollo y 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 su vida**. En ese sentido, en virtud del principio del interés superior de la niñez, la protección de sus derechos se debe realizar a través de medidas reforzadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, para proteger sus intereses con una mayor intensidad; por lo que, **mediante este programa, se destinan recursos dirigidos a su cuidado, como medida reforzada para proteger sus derechos**.

Conviene recordar que el núcleo de los derechos humanos es la expansión de las libertades y estas solo pueden darse sin limitaciones que impongan la modalidad de cuidados y la Estancia específica en la que se tiene que cuidar a las niñas y niños hijos de madres o padres trabajadores, por lo que las reglas vigentes al periodo de 2019, al no imponer limitaciones a la elección de modalidad de los cuidados de los niños y niñas garantizan la expansión de las libertades y por tanto la protección amplia de los derechos humanos.

E) De la NO violación a los derechos de las personas responsables y trabajadoras de las Estancias Infantiles



La aparente transgresión de los derechos de las personas responsables y trabajadoras de las estancias, se sustenta en la afectación de un interés económico de un ente privado "Estancias Infantiles", que recibía un subsidio federal y adicionalmente cobraba a los padres una cuota de corresponsabilidad por la prestación de un servicio privado para el cuidado de los niños. El subsidio federal a las Estancias Infantiles, se instrumentaba a través de un Convenio de Concertación cuya vigencia feneció el 31 de diciembre de 2018, por lo que resulta jurídicamente improcedente otorgarles efectos restitutorios a los derechos patrimoniales de las Estancias Infantiles.

Adicionalmente, se precisa que en relación con el concepto de "impulso a los servicios de cuidado y atención infantil", éste se entregaba a la estancia como apoyo para iniciar una actividad comercial, es decir, para la instalación de la estancia infantil, por lo que al momento de la constitución de la estancia se devengó el subsidio federal, en este sentido, la Comisión, pretende constituir derechos patrimoniales de las estancias sobre subsidios devengados, cuyo otorgamiento únicamente está circunscrito para constituir la estancia infantil.

Por lo anterior, resulta claro que la forma en que opera el programa en 2019, no vulnera ningún derecho a las personas responsables de las estancias en virtud de que la relación jurídica feneció el 31 de diciembre de 2018, situación que se ha reconocido en diversos juicios de amparo. Además, se reitera que las reglas de operación vigentes para el ejercicio 2019 no restringen los derechos de las responsables para continuar con la prestación de los servicios privados del cuidado de las niñas y niños hijos de madres y padres trabajadores.

Por otra parte, la Comisión fue omisa al analizar la respuesta que emitió la Secretaría de Bienestar, en el punto h, respecto a que no se cuenta con vínculo jurídico con las Estancias y de igual forma no se observó que "será facultad de las personas que fungieron como responsables de las estancias infantiles afiliadas al PEI (sic), en los ejercicios fiscales anteriores, el determinar si continuarán brindando el servicio en forma particular, y como consecuencia de ello la permanencia de las personas que laboran en sus estancias. En ese sentido, dependerá de cada propietario el destino de su estancia infantil, de ahí que escapa del ámbito de competencia de la Secretaría las relaciones laborales al interior de las estancias.

En este sentido, **al no existir un derecho de las personas responsables de las Estancias Infantiles a que el Estado les subsidie sus Estancias**, luego entonces, con lo ocurrido, **no existen violaciones o restricciones a los derechos** de las personas responsables y trabajadoras de las Estancias Infantiles. Recalcando que, **hasta la fecha no hay algún impedimento por parte del Estado o de la Secretaría de Bienestar para que dichas personas continúen siendo responsables de Estancias Infantiles** como personas morales



constituidas conforme a la legislación y en ese sentido, percibiendo ingresos lícitos derivados de su fuente de trabajo, una Estancia Infantil.

De hecho, análogamente, se cita como referencia histórica, el tratamiento de las becas educativas en el contexto constitucional, la tesis de rubro: "BECAS PARA ESTUDIANTES, RETIRO DE", que desde 1941, precisó que "tratándose de un beneficio o gracia, concesionable anualmente, de acuerdo con un presupuesto municipal, las becas concedidas a estudiantes pueden suprimirse u otorgarse a otra persona, sin que las autoridades que las otorgaron queden obligadas siempre a tenerlas vigentes en favor de determinada persona. En tales condiciones, el que tiene una beca, sólo hace de su patrimonio económico, las mensualidades devengadas durante el tiempo en que disfrutó de la gracia, pero no más, pues no puede obligarse jurídicamente a las autoridades otorgantes, en tal sentido. En consecuencia, en estos casos, falta la base esencial del perjuicio patrimonial, para que pueda estimarse como procedente el juicio de amparo que se promueva"¹⁹.

Asimismo, bajo el entendido de que mediante el programa no estaba contenido el objetivo de garantizar algún derecho a las responsables y personas trabajadoras de las estancias del presente rubro, no es posible considerar que existe una limitación o se falta al principio de progresividad respecto de alguno de sus derechos.

Lo esgrimido en el presente apartado, se hace evidente del análisis cuantitativo de los datos que se exponen en el párrafo 9 de la recomendación y que a continuación se desglosan:



Personas Objetivo	Universe de Cobertura	Numero de Grupos	Porcentaje de Personas Cobiertas	Porcentaje de Personas Cobiertas	Porcentaje del Universo de Grupos
Población Objetivo	290.957	2.049	0.7%	99.3%	38.3%
Personas Responsables de Estancias	9.566	1.310	13.6%	86.4%	24.5%
Otros	N/A	1.981	N/A	N/A	N/A
Total:		5.340			

¹⁹ Tesis Aislada. Quinta Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación: Tomo LXIX. Materia Administrativa. página: 3091. Amparo administrativo en revisión 1499/41. Ortiz Hernández Alfredo. 26 de agosto de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett Bautista. Relator: Franco Carreño.

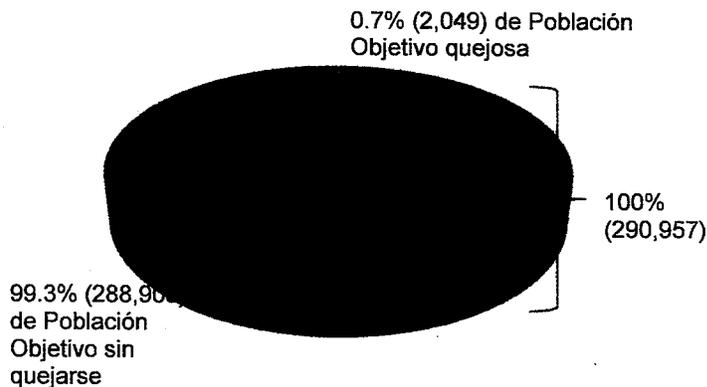




Con base en lo anterior, se concluye que:

1. De toda la población objetivo, (290,957 personas madres, padres y tutores), únicamente el 0.7% presentaron queja ante la CNDH, es decir, menos del 1% de la población que podría estar en desacuerdo con el programa vigente, lo está. Lo anterior, se ejemplifica gráficamente en la siguiente tabla²⁰:

Total de Población Objetivo

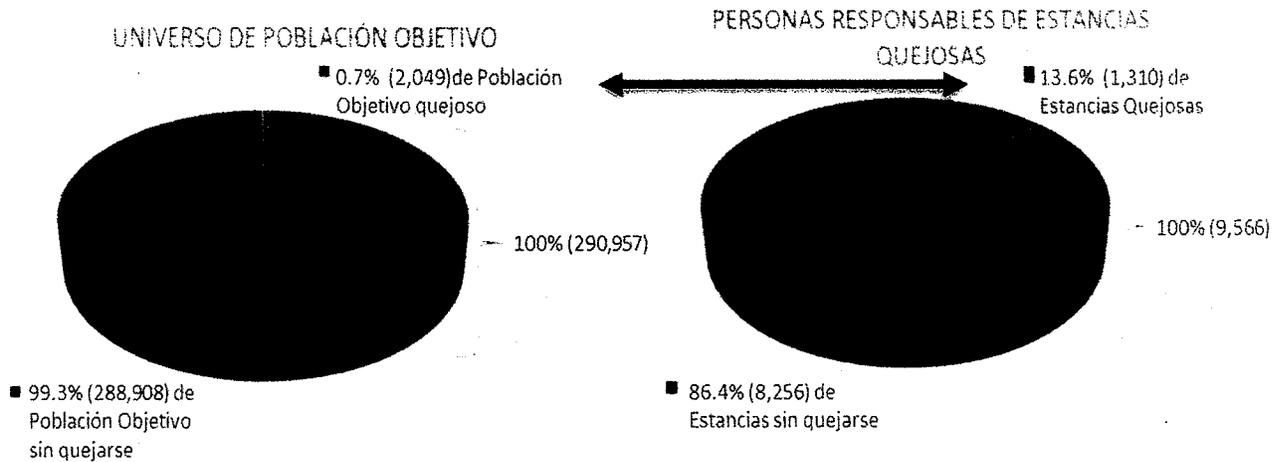


2. Considerando el total de la población objetivo (290,957 personas) y el total de las personas Responsables de Estancias Infantiles (9,566 Estancias Infantiles), en proporción, las personas responsables de estancias infantiles configuran una mayor porción de personas que acudieron a la queja por la modificación del programa. Lo anterior se ejemplifica con las siguientes gráficas:



²⁰ Elaboración propia con fuentes numéricas de la propia recomendación desglosadas en el párrafo 9, páginas 12-15.





- Que, de todas las personas, incluyendo representantes y representados que acudieron a la CNDH a presentar queja por los hechos materia de la Recomendación, la población objetivo representa menos del 50%. Lo anterior se ejemplifica gráficamente con la siguiente gráfica:



F) De la No responsabilidad por la inobservancia de las medidas cautelares dictadas el 5 de marzo de 2019.

Como se puede cotejar con el comunicado de prensa DGC/078/10, emitido el 06 de marzo de 2019 por la Dirección General de Comunicación de la CNDH, las Medidas Cautelares fueron dirigidas a la Secretaría de Gobernación.



Además, fueron notificadas a esa Dependencia mediante el oficio 1144 del 5 de marzo de 2019, dirigido al Lic. Alejandro Encinas Rodríguez, Subsecretario de Derechos Humanos, Migración y Población de la Secretaría de Población, signado por el Lic. Ismael Eslava Pérez, Primer Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En este sentido, mediante oficio UDDH/911/DGAEI/163/2019, del 6 de marzo de 2019, signado por la Mtra. Araceli Mejía Escobar, se solicitó a la C. Secretaria de Bienestar un informe detallado relacionado con las peticiones de la CNDH para atender el asunto de referencia.

Dichas medidas cautelares, se consideraron por el Programa de imposible cumplimiento, por lo que ésta Secretaría no estuvo en posibilidades de realizar gestión alguna.

Por lo expuesto anteriormente, atentamente solicito:

ÚNICO. - Tenerme por presentada en tiempo y forma, el rechazo a la **Recomendación 29/2019** formulada a la Secretaría de Bienestar, conforme a las consideraciones jurídicas que han sido manifestadas a través del presente escrito.

Atentamente

Ariadna Montiel Reyes

Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

C. c.p.- Ing. María Luisa Albores González. - Secretaria de Bienestar. - Para su conocimiento. - Presente.
C.c.p.- Mtro. Genaro Montiel, Abogado General y Comisionado para la Transparencia. - Para su conocimiento. - Presente.