DE LA SEGUNDA COMISIÓN -RELACIONES EXTERIORES, DEFENSA NACIONAL Y EDUCACIÓN PÚBLICA- DE LA COMISIÓN PERMANENTE, CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA AL DIRECTOR GENERAL DEL IMSS, DANIEL KARAM TOUMEH, INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS GUARDERÍAS INFANTILES DEL PAÍS

Honorable Asamblea:

A la Segunda Comisión–Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública– de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión correspondiente al primer receso del primer año de ejercicio constitucional de la LXI Legislatura, fue turnada la proposición con punto de acuerdo relativo al cierre de guarderías en todo el país, presentada por el senador Rubén F. Velázquez López, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Los ciudadanos legisladores integrantes de esta comisión realizaron el estudio y análisis de los planteamientos de la proposición, a fin de valorar su contenido, deliberar e integrar el presente dictamen.

Con fundamento en los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 127 y de más aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 58, 87, 88, 176 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Segunda Comisión que suscriben someten a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, de conformidad con los siguientes

Antecedentes

I. El pasado 22 de diciembre de 2009, el senador Rubén Fernando Velázquez López, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión proposición con punto de acuerdo relativo al cierre de guarderías en todo el país.

II. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dispuso que dicha solicitud de punto de acuerdo se turnara, para su estudio y dictamen correspondiente, a la Segunda Comisión, de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, por lo que se emite en este acto el Dictamen correspondiente, de conformidad con las siguientes

Consideraciones

I. En su capítulo "Consideraciones", el autor de la proposición en comento hace referencia al lamentable incendio ocurrido el pasado 5 de junio de 2009 en la guardería ABC, expresando que este suceso, fue el hecho determinante para captar la atención de las autoridades y así generar una revisión integral al sistema de subrogación de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como de aquellas en las que el servicio se presta de manera directa.

Asimismo, se expone que el 18 de diciembre de 2009 se anunció el cierre de diversas guarderías infantiles, las cuales operaban bajo esquema de subrogación; tal situación podría afectar a 20 mil niños y madres de familia necesitados del servicio.

El proponente manifiesta que la decisión del Instituto Mexicano del Seguro Social, aun cuando es acompañada por la terminación de los contratos o porque no se cumplen las medidas de seguridad estipuladas en la ley, debe garantizarse en todo momento la prestación del servicio de guarderías infantiles, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo ello, la proposición concluye con el siguiente resolutivo:

Único. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al titular del Instituto Mexicano del Seguro Social, Mtro. Daniel Karam Toumeh, a garantizar la prestación del servicio de guarderías o estancias infantiles en todo el país, según establece la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Esta dictaminadora es conocedora de diversas proposiciones con punto de acuerdo relacionadas con la seguridad de las guarderías y estancias infantiles a nivel nacional y de manera específica, del caso de la guardería ABC, ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

En su momento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 49/2009 sobre el caso de la guardería ABC, SC, en la cual se exhorta al director general del IMSS –entre otras autoridades– a verificar las condiciones en que están operando las guarderías subrogadas y determinar si resulta conveniente, la continuación del servicio o la suspensión del mismo. Acerca de la suspensión del servicio, la CNDH expuso que procedería siempre que no se garanticen las condiciones de seguridad establecidas en la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación por su parte, en uso de la facultad que le confiere el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, integró una comisión investigadora encargada de averiguar si en los lamentables hechos del 5 de junio en Hermosillo, Sonora, existieron graves violaciones a las garantías individuales. Es objeto de dicha investigación –entre otras causas– el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS con particulares no patrones para la prestación del servicio de guarderías.

A partir de la tragedia en mención y una vez que el director General del IMSS conoció de diversos exhortos, asumió el compromiso de proporcionar la información necesaria y de cooperar con las autoridades o instituciones competentes, todo ello para fortalecer el ramo de guarderías infantiles a nivel nacional.

Asimismo, se inició la revisión de todas las guarderías que operan bajo el esquema de subrogación y de aquellas que prestan el servicio de manera directa, con el objeto de cerciorarse si efectivamente se cumplen las medidas de seguridad.

En contexto, el proponente refiere la fecha del 18 de diciembre de 2009 como el día en que se anunció el cierre de diversas guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social. De ello se advierte sobre el particular que únicamente puede verificarse información relacionada en prensa; no obstante la importancia social que ha generado, es necesario valorarla en términos legales y considerarla para una eventual expresión de esta Comisión Permanente.

Al respecto, es oportuno señalar que en atención a la sensibilidad del tema y a la preocupación de madres y padres de familia (quienes resultan afectados con tal decisión) esta comisión dictaminadora ha recibido e incorporado propuestas en el presente dictamen, tanto de los legisladores como de la sociedad civil.

De ello, concordamos con la visión según la cual el servicio de guarderías infantiles es un derecho constitucional considerado a favor de los trabajadores que tiene por objeto cubrir el riesgo de no poder proporcionar cuidados a sus hijos durante la jornada de trabajo; sin embargo, esta prestación no la cubre por completo el Instituto Mexicano del Seguro Social y los patrones, sino que los trabajadores destinan al ramo de guarderías el 1% sobre su salario base de cotización.

En la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece expresamente:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, **de servicios de guardería** y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los **trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares**.

Además de la seguridad que proporciona el citado precepto constitucional, esta comisión a partir de las siguientes circunstancias jurídicas y de acuerdo a un análisis de interpretación legal, considera que el servicio de guarderías infantiles debe garantizarse en todo momento:

a) El Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarderías (Diario Oficial de la Federación, 30/06/1997) estipula:

Artículo 31. La dependencia responsable de la operación de las guarderías en cada delegación podrá ordenar la suspensión temporal o indefinida de los servicios que presta una guardería, cuando se den las causas que se mencionan a continuación:

I. Cuando se detecte la existencia o la posibilidad de un padecimiento epidémico entre los menores, de tal manera que se haga indispensable aislar el área que ocupa la guardería por el tiempo que los servicios médicos institucionales consideren necesario.

II. Cuando a juicio del Instituto sea necesario ejecutar obras de reparación, ampliación, remodelación o reacondicionamiento del inmueble que ocupa la guardería, durante las **cuales sea imposible la prestación del servicio en condiciones normales para los menores o se ponga en riesgo su seguridad.**

III. Cuando sobrevenga algún fenómeno natural, calamidad o causa operativa que impida la prestación del servicio.

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de un criterio de tesis aislada[1] dicta que toda vez "que este precepto constitucional establece como de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro en la que se comprendan, entre otros, los seguros de guarderías y cualquier otro tendiente a la protección y bienestar de los trabajadores y otros sectores sociales y sus familiares, de manera que si en las disposiciones contenidas en el capítulo VII del título segundo de la Ley del Seguro Social, se prevé el establecimiento del seguro de guarderías y de las prestaciones sociales, destinado a cubrir el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos, de no poder durante su jornada de trabajo proporcionarles los cuidados necesarios en su primer infancia, así como a fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población y de los jubilados y pensionados, a través de servicios y programas de prestaciones sociales que fortalezcan la medicina preventiva y el autocuidado de la salud, el mejoramiento de su economía y la integridad familiar (...) con ello se cumple el citado mandato constitucional, pues el aludido seguro tiende a **garantizar la prestación del servicio de guarderías** y de otros que buscan la protección y bienestar de los trabajadores asegurados, sus familiares y otros sectores sociales (…)"

A su vez, la tesis aislada con número de registro 233629 emitida por el mismo órgano constitucional establece que si la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación del Seguro Social como un servicio público, deben concurrir en su creación y funcionamiento las características generales de todo servicio público; es decir, **la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que se trata de cubrir, uniforme y poco onerosa**, finalidades éstas que obligan una intervención especial del poder público que **garantice la realización eficaz de esos objetivos (…)**

Basta decir que el Instituto se encuentra legalmente autorizado para ordenar la suspensión temporal o definitiva de los servicios que prestan las guarderías, no obstante, es claro que independientemente de las faltas cometidas por los prestadores del servicio (originando la suspensión del mismo o la rescisión del contrato), el Instituto Mexicano del Seguro Social debe garantizar en todo momento la satisfacción del servicio público de guarderías infantiles, de lo contrario, estaríamos ante la presencia de un acto por demás ilegal de la autoridad.

Consciente de ello, el director general del IMSS, maestro Daniel Karam Toumeh, mediante comunicado de prensa, destacó que el instituto "garantizará el servicio de guarderías y que las madres derechohabientes deben

tener la certeza de que si un prestador no cumple con las medidas establecidas, el Seguro Social no las abandonará, y sus hijos serán reubicados en otras guarderías, o se buscará otro esquema que les permita continuar con su actividad productiva, con la seguridad de que sus hijos estarán bien cuidados".[2]

En atención y haciendo uso de sus facultades, el Consejo Técnico del IMSS publicó el pasado 29 de diciembre de 2009, el acuerdo **ACDO.AS1.HCT.161209/306.P.DJ**,[3] por el cual se autorizan las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarderías.

Dicha modificación afecta a los artículos 2 y 31 del Reglamento, para quedar como sigue:

Artículo 2 (...)

I a III. (...)

IV. Trabajador. Se entenderá por el o los trabajadores, a la mujer trabajadora, al trabajador viudo o divorciado, a quien judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, así como a los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de un menor, siempre que estén vigentes en sus derechos ante el Instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados al menor.

Artículo 31 (...)

I a III. (...)

En los casos a que se refiere la fracción II de este artículo, el Instituto, previo acuerdo del H. Consejo Técnico, mientras dure la suspensión temporal, cuando ésta se deba, a juicio del Instituto, a que esté en riesgo la seguridad de los menores, empleados de la guardería y, en general, de las personas que requieran asistir a dicho inmueble, **otorgará a los trabajadores una ayuda en efectivo equivalente a la cuota que cubre el Instituto a los prestadores de servicios de guardería en la localidad correspondiente,** a fin de que se proporcionen a sus hijos los cuidados necesarios durante su jornada de trabajo.

Sin embargo, las buenas intenciones hasta el momento sólo manifiestas y no resueltas han dejado a un número considerable de madres y niños beneficiarios del servicio en completa incertidumbre jurídica,[4] ya que el acuerdo en mención entró en vigor el 1 de enero de 2010 y no se sabe con exactitud el tiempo que tardará la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS, en emitir los lineamientos específicos que determinen la manera en que los trabajadores podrán recibir la ayuda en efectivo, toda vez que no se prestará el servicio de guarderías como establece la ley.

Además, el monto en efectivo que harán las autoridades federales responde a una política provisional e inmediata a las exigencias sociales, pero no cumple con la siguiente disposición legal:

Artículo 204 de la Ley del Seguro Social. Para otorgar la prestación de los servicios de guardería, el Instituto establecerá instalaciones especiales, por zonas **convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación**, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio.

Los legisladores integrantes de esta comisión saludamos todas aquellas acciones que garanticen el fortalecimiento en la calidad, seguridad y transparencia del funcionamiento de las guarderías infantiles del Instituto Mexicano del Seguro Social; de la misma manera, somos conocedores de la preocupación del gobierno federal por cubrir el riesgo de los trabajadores al no poder proporcionar cuidados a sus hijos durante la jornada de trabajo, sin embargo, con la expedición de dicho acuerdo sólo se cubre mínimamente el servicio.

No se debe olvidar que el objetivo primordial de la prestación del ramo de guarderías va más allá de un monto en efectivo, ya que la finalidad de éste es "cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como contribuir a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar", es decir, velar por el **interés superior del niño.**

Por último, a la vista de todo lo señalado, destacamos que esta dictaminadora estima pertinente modificar la solicitud inicial del autor de la proposición en comento, ya que si bien el citado Acuerdo pretende dar solución a la controversia aquí manifiesta, esta medida atiende parcialmente a los temas que preocupan al Legislador Federal, por lo que ofrecemos a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente una serie de propuestas que pretenden dar esa cobertura.

Por lo expuesto, consideramos la proposición presentada con la inclusión de los señalamientos mencionados y proponemos el siguiente

Punto de Acuerdo

Primero. La Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, maestro Daniel Karam Toumeh informe en un plazo no mayor a 10 días naturales a las Cámaras del Congreso de la Unión, sobre

a) El número de guarderías que operan bajo el esquema de subrogación y las causas que dieron origen a la suspensión de algunas de ellas.

b) Las medidas, lineamientos y criterios de evaluación que el Instituto Mexicano del Seguro Social asumirá para renovar los contratos de prestación del servicio de guarderías.

Segundo. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, maestro Daniel Karam Toumeh a instruir a la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales para emitir cuanto antes los lineamientos respectivos que en su caso, sean indispensables para dar cumplimiento al acuerdo ACDO.AS1.HCT.161209/306.P.DJ, cuidando que éstos se pronuncien por el interés superior del niño.

Asimismo, sobre el importe total de las ayudas que se otorgarán según establece el acuerdo ACDO.AS1.HCT.161209/306.P.DJ, remitiendo a esta soberanía –en su momento– los informes trimestrales por concepto de las ayudas en efectivo que reciban los trabajadores.

Tal pronunciamiento se deberá informar a las Cámaras del Congreso de la Unión con la mayor brevedad.

Tercero. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta a la Auditoría Superior de la Federación a realizar una evaluación integral del desempeño y costo de las guarderías que operan bajo el esquema de subrogación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Notas

1. Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XVI, agosto de 2002, p. 387.
2. Coordinación de Comunicación Social del IMSS, "Daniel Karam Toumeh… garantizará IMSS seguridad en la prestación del servicio de guarderías", Comunicado de prensa No. 373, 21 de diciembre de 2009.
3. Acuerdo ACDO.AS1.HCT.161209/306.P.D.J, dictado en la sesión extraordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2009, por el cual se autorizan las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarderías, Diario Oficial de la

Federación, 29 de diciembre de 2009.
4. Esta comisión no puede confirmar el número exacto de niños y madres afectadas, ya que la única información al respecto es aquella proporcionada por la prensa, la cual es difusa y no puede considerarse como fuente oficial de información.

Sala de comisiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 12 de enero de 2010.

La Segunda Comisión: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública

Senador Rubén Fernando Velázquez López (rúbrica), presidente; senador Jorge Ocejo Moreno (rúbrica), diputado Juan Nicolás Callejas Arroyo (rúbrica), secretarios; senador José Guadarrama Márquez, senador Mario López Valdez, senadora María del Socorro García Quiroz (rúbrica), Marcela Guerra Castillo, senador Guillermo Enrique Tamborrel Suárez (rúbrica), diputado Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, senadora Martha Leticia Sosa Govea (rúbrica), diputado César Augusto Santiago Ramírez, diputado Francisco Javier Ramírez Acuña (rúbrica), diputado Óscar Arce Paniagua (rúbrica), diputado Juan José Guerra Abud, diputado Pedro Vázquez González (rúbrica).