

Of. No. COFEME/17/6043

**Asunto:** Se emite Dictamen Total, con efectos de final, sobre el anteproyecto denominado **Acuerdo ACDO.AS1.HCT.290317/50.P.DPES del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, dictado en la sesión ordinaria celebrada el 29 de marzo de 2017, por el cual se autoriza la reforma de la fracción II y el último párrafo, del artículo 31, del Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería.**

Ciudad de México, a 12 de octubre de 2017

**LIC. PATRICIO ENRIQUE CASO PRADO**  
**Director de Administración**  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
**Presente**

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo ACDO.AS1.HCT.290317/50.P.DPES del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, dictado en la sesión ordinaria celebrada el 29 de marzo de 2017, por el cual se autoriza la reforma de la fracción II y el último párrafo, del artículo 31, del Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería**, así como su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y recibidos por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 3 de octubre de 2017, a través del portal de la MIR<sup>1</sup>.

Sobre el particular, con fundamento en el artículo Tercero, fracción II y Cuarto del **Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**<sup>2</sup> (Acuerdo Presidencial) (i.e. las dependencias y organismos descentralizados podrán emitir o promover la emisión o formalización de regulación cuando demuestren que con la emisión de la misma cumplen con una obligación establecida en la ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal), le informo que esta Comisión considera que el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto antes referido, en virtud de que la **Ley del Seguro Social (LSS)**<sup>3</sup> establece en su artículo 203 que los servicios de guardería infantil serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico<sup>4</sup>. Asimismo, el artículo 251, fracción VIII, de dicho ordenamiento jurídico faculta a

<sup>1</sup> [www.cofemer.shim.gob.mx](http://www.cofemer.shim.gob.mx)

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

<sup>3</sup> Publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, con su última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015.

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 263 de la **Ley del Seguro Social**, el Consejo Técnico del Instituto es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los

2



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
 CONSTATACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS DE MEJORA REGULATORIA

ese Instituto a expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de lo dispuesto en esa Ley. Finalmente, el artículo 31, fracción XI, del *Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social*<sup>5</sup> faculta al Consejo Técnico del IMSS para aprobar los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como de reglamentos, decretos y acuerdos correspondientes, que le presente el Director General, para los trámites ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y cualquier otra instancia que señalen las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas respectivas.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto queda sujeto al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA), por lo que con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H y 69-J de dicha Ley, la COFEMER tiene a bien expedir el siguiente:

**DICTAMEN TOTAL**

**I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria**

Con relación a los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el Artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que mediante el documento anexo a la MIR denominado *20171002165545\_43593\_Justificación reforma fracción II y último párrafo art 31 Reglamento 29092017\_[COFEMER].docx*, el IMSS indicó que con la implementación del proyecto regulatorio se permitirá la flexibilización de las condiciones para otorgar la ayuda en efectivo a los trabajadores usuarios. En específico, el artículo 31 del *Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería* (RPSG)<sup>6</sup> indica las causales por las que se puede ordenar una suspensión temporal o indefinida de los servicios que presta una guardería, así como los casos en que el Instituto otorgará a los trabajadores una ayuda en efectivo mientras dure una suspensión temporal. En ese sentido, las acciones derogadas resultan ser la propia flexibilización del apoyo en efectivo para los casos en que se suspenda, temporal o indefinidamente, el servicio de guardería debido a que sobrevenga algún fenómeno natural, calamidad o causa operativa que impida la prestación del servicio; mientras que la acción implementada es la restricción de otorgar el apoyo en efectivo, mientras dure la suspensión temporal, cuando existan causas que pongan en riesgo la seguridad de los menores, tal y como se muestra a continuación:

**Cuadro 1. Obligaciones Regulatorias conforme al Acuerdo Presidencial**

Acción	Descripción
Implementada	Restricción de apoyo en efectivo cuando se ponga en riesgo la seguridad de los menores
Derogada	Restricción de apoyo en efectivo en casos que sobrevenga algún fenómeno natural o calamidad que impida la prestación del servicio

representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

<sup>5</sup> Publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2006, última reforma publicada el 23 de agosto de 2012.

<sup>6</sup> Publicado en el DOF el 30 de junio de 1997, última reforma publicada el 29 de diciembre de 2009.

2



Acción	Descripción
Derogada	Restricción de apoyo en efectivo cuando exista alguna causa operativa que impida la presentación del servicio

Fuente: Elaboración propia con información del documento denominado *Archivo Regulación.- 20171002165545\_43593\_Justificación reforma fracción II y último párrafo art 31 Reglamento 29092017\_[COFEMER].docx*

En particular, esta COFEMER observa que si bien la propuesta de reforma al artículo 31 del RSG deroga una causal por la cual se otorgaría la ayuda en efectivo, las tres nuevas causales y en especial la de causa operativa abarca a la primera y se amplía para considerar más eventos en caso de presentarse en que los usuarios afectados estarían respaldados con el beneficio del apoyo económico.

Igualmente, considerando la información incluida en la MIR se estima que los beneficios que se generarán con la derogación y simplificación de las cargas regulatorias vigentes en dicho ordenamiento serán del siguiente orden:

**Cuadro 2. Estimación de costos y ahorros**

Ahorros de las obligaciones derogadas <sup>7</sup>	Costos de las obligaciones adicionadas <sup>8</sup>
\$ 11,256,537 pesos	\$ 758,389 pesos

Fuente: Elaboración propia con información del documento denominado *Archivo Regulación.- 20171002165545\_43593\_Justificación reforma fracción II y último párrafo art 31 Reglamento 29092017\_[COFEMER].docx*

En ese tenor, la COFEMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias quedarán derogadas con la modificación al propio anteproyecto. Por tal motivo y en relación con lo indicado en el párrafo anterior, se advierte que los beneficios que generará la eliminación de las obligaciones regulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto, generando ahorros por \$ 10,498,148 pesos, tal y como se explicará más adelante en el presente escrito.

Por consiguiente, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

<sup>7</sup> Para la estimación del ahorro de las obligaciones derogadas, el IMSS consideró el monto de ayuda en efectivo promedio anual que el Instituto hubiera otorgado, en el periodo del 2014 al 2016, por los casos suspensión del servicio de guarderías por causas operativas derivado a situaciones administrativas, de ampliaciones e incumplimiento de la normatividad aplicables. Cabe señalar que ese Instituto no considera en su cálculo el monto del apoyo en efectivo en los casos que sobrevenga algún fenómeno natural o calamidad que impida la prestación del servicio, por tanto se puede considerar que los ahorros de las obligaciones derogadas pudieran estar subvaluados.

<sup>8</sup> Para la estimación del costo de las obligaciones adicionadas, el IMSS consideró el monto de ayuda en efectivo promedio anual que el Instituto ha otorgado, en el periodo del 2014 al 2016, por los casos de suspensión del servicio de guarderías por causas que pudieran poner en riesgo la seguridad de los menores.

2



**Cuadro 4. Casos de ayuda en efectivo conforme al último párrafo del Artículo 31 vigente**

Concepto	2014	2015	2016	Promedio
Guarderías en operación	1,395	1,386	1,375	1,385
Guarderías con ayuda en efectivo	7	3	2	4
Porcentaje sobre el total	0.5%	0.2%	0.1%	0.3%
Número de niños afectados que dejaron de recibir el servicio de guardería	676	238	158	357
Madres y Padres beneficiarios del programa	406	208	90	235

Fuente: Elaboración propia con información del documento denominado *Archivo Regulación.- 20171003090844\_43593\_MIR Impacto Moderado Ayuda en Efectivo 29092017 DPES.doc*

De lo anterior, se observa que en promedio cada año resultaron afectados 357 niños que venían recibiendo el servicio y a sus 235 padres que dejaron de contar con los medios para cuidar a sus hijos mientras ellos laboraban en sus centros de trabajo.

En ese sentido, considerando que el pago de la ayuda en efectivo se realiza de manera mensual y que se entrega siempre y cuando el trabajador se encuentre vigente en sus derechos ante el Instituto, el niño no cumpla 4 años o no se reanude el servicio en la localidad, el gasto anual promedio a nivel nacional fue de \$758,389 pesos con una cuota unitaria mensual promedio otorgada a cada beneficiario de \$3,326.13 pesos como se describe en el cuadro 5 o bien la parte proporcional de ésta si se actualizó alguna de las condiciones anteriores<sup>10</sup>.

**Cuadro 5. Gasto y cuota promedio de casos de ayuda en efectivo otorgada conforme al último párrafo del Artículo 31 vigente**

Concepto	2014	2015	2016	Promedio
Madres y Padres beneficiarios del programa	406	208	90	235
Cuota promedio pagada por beneficiario	\$ 3,068.08	\$ 3,454.23	\$ 3,456.09	\$ 3,326.13
<b>Gasto total anual</b>	<b>\$ 1,245,640</b>	<b>\$ 718,479</b>	<b>\$ 311,048</b>	<b>\$ 758,389 pesos</b>

Fuente: Elaboración propia con información del documento denominado *Archivo Regulación.- 20171003090844\_43593\_MIR Impacto Moderado Ayuda en Efectivo 29092017 DPES.doc*

<sup>10</sup> Es importante precisar que los casos de ayudas en cada año no son acumulativos, es decir, no se sumaron nuevos casos cada año, más bien permanecieron en el horizonte de tiempo y fueron concluyendo conforme los niños cumplían 4 años de edad o bien las madres perdían la vigencia de sus derechos a la prestación del servicio.

2



Ahora bien, la modificación al artículo 31 del RPSG, contempla que el otorgamiento de la ayuda en efectivo se efectuará cuando sobrevenga algún fenómeno natural, calamidad o causa operativa que impida continuar brindando el servicio, es decir, que la reforma al artículo considera tres motivos por los cuales un beneficiario podría recibir la citada ayuda, siendo la tercera "causa operativa", aquella que amplía las razones por las cuales se puede recibir este beneficio, logrando así tener una mayor cobertura ante eventos que impidan que una trabajador deje de contar con los medios para el cuidado de su hijo mientras cumple con su jornada de trabajo.

En específico, el IMSS manifestó que para la "causa operativa" se tiene previsto incluir aquellos incumplimientos en materia de seguridad y Protección Civil, incumplimientos en la normatividad aplicable para la prestación del servicio, condiciones médicas en los niños usuarios debidamente dictaminados o cualquier otra razón que a juicio del Instituto impida continuar con la prestación del servicio de guardería.

Tomando en cuenta estas tres nuevas causales para el otorgamiento de la ayuda y trasladando el comportamiento registrado en el sistema de guarderías al periodo de análisis, encontramos un incremento en el número de casos que quedarían protegidos con este beneficio, como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 6. Casos de ayuda en efectivo con la modificación al Artículo 31<sup>11</sup>**

2014			2015			2016		
Guarderías	Número de niños afectados	Monto de la ayuda en efectivo	Guarderías	Número de niños afectados	Monto de la ayuda en efectivo	Guarderías	Número de niños afectados	Monto de la ayuda en efectivo
29	2,574	\$ 7,897,235	38	3,660	\$12,642,467	38	3,828	\$13,229,908
Promedio del monto de ayuda en efectivo para el periodo 2014-2016							\$11,256,537 pesos	

Fuente: Elaboración propia con información del documento denominado *Archivo Regulación.- 20171003090844\_43593\_MIR Impacto Moderado Ayuda en Efectivo 29092017 DPES.doc*

En este sentido, empleando el gasto promedio anual registrado por cada beneficiario de este programa, el costo promedio anual por la ayuda en efectivo para esta nueva iniciativa en el mismo horizonte de tiempo sería de \$11,256,537 pesos, lo que implica que más asegurados usuarios quedarían amparadas en comparación con lo actualmente establecido en el Reglamento.

<sup>11</sup> El IMSS consideró el cierre del servicio de guardería por causa operativa por las siguientes situaciones: i) administrativo, ii) ampliaciones y iii) incumplimiento de la normatividad aplicable.

2



A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, toda vez que los costos derivados del anteproyecto pudieran ser de aproximadamente \$ 758,389 pesos, mientras que los beneficios totales podrían ascender a \$11,256,537 pesos, resultando estos últimos 14.84 veces mayores a los costos. En consecuencia, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

#### VI. Consulta pública

En lo que respecta al presente apartado, es conveniente señalar que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, este se hizo público a través del portal de internet de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA. Al respecto, este órgano desconcentrado manifiesta que, hasta la fecha del presente Dictamen no se recibieron comentarios por parte de los particulares relacionados con el anteproyecto.

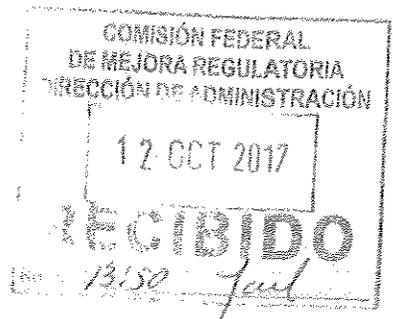
Por lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final respecto a lo previsto en el artículo 69-L, segundo párrafo de la LFPA, por lo que ese Instituto puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el DOF.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV, XXXVIII y penúltimo párrafo, 10, fracciones VI y XXI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria<sup>12</sup>, así como en los artículos Primero, fracción I, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican<sup>13</sup> y 6, último párrafo, del Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio<sup>14</sup>.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ



NPPG/AFGA

<sup>12</sup> Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

<sup>13</sup> Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

<sup>14</sup> Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.