

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 32 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL TORRES CANTÚ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Daniel Torres Cantú, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona una fracción XI al artículo 30. y un segundo párrafo al 32, ambos de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos en México ha significado un cambio de paradigma sin precedente desde la promulgación del texto fundamental en 1917. La resolución del Caso Radilla a partir de la sentencia de la Corte Interamericana es uno de los precedentes más emblemáticos dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ que ha replanteado un papel más activo y dinámico no sólo para los operadores jurídicos, sino también en la labor legislativa por la forma en que se diseñan y configuran el resto de los ordenamientos jurídicos que desarrollan los derechos civiles, políticos, culturales y sociales. El replanteamiento del esquema constitucional a la luz de los principios interpretativos de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad* potencializan y maximizan los derechos humanos reconocidos también en los instrumentos internacionales.

El anterior esquema basado en los principios interpretativos de los derechos humanos proporciona grandes alicientes para poner al día y a la vanguardia los ordenamientos jurídicos que tradicionalmente han permanecido intocados por esquemas tradicionalistas, estrechos, carentes de visión y reducidos al ámbito interpretativo nacional y soslayando el importante papel del derecho internacional en la última década en nuestro país². En el sector de la doctrina, han sido constantes las críticas en el sentido de brindar efectividad a todos los derechos humanos por igual sin distinción alguna y protegiendo a todas las personas.

Un auténtico estado constitucional al cual aspira el Estado mexicano debe brindar garantías efectivas para cumplir con la tercera generación de derechos humanos en la cual están incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, mismos que, sin duda alguna, son el motor principal de equilibrio y estabilidad en épocas de crisis económicas y desigualdad social. Por tanto, para alcanzar la igualdad material o sustantiva así como la solidaridad³ como valor de todo estado constitucional es necesario e imprescindible incorporar criterios estructurales que auxilien a los operadores jurídicos y orientadores para el bienestar y el desarrollo pleno y efectivo de los derechos sociales.

En este sentido, es necesario advertir la importancia que reviste el Congreso de la Unión como la institución facultada para orientar y establecer directrices normativas en salvaguarda de los principios democráticos, reserva de ley y seguridad jurídica, ya que ello pudiera impactar en el rumbo que siguen las políticas públicas o la manera en que resuelven los tribunales, máxime que se trata de derechos sociales, un ámbito difícil cuyo órgano facultado por antonomasia para organizar el presupuesto para hacerlos efectivos es precisamente el parlamento. Dicho de esta manera, los derechos sociales ya no deben ser normas programáticas⁴, sino textos vivos que reestructuren las graves desigualdades que existen en nuestro país y brinden condiciones dignas de vida a sus habitantes.

La igualdad sustantiva tiene su origen en el principio de justicia social cuyo fundamento puede ser encontrado en la fórmula de la socialdemocracia, corriente ideológica a la que se apega la plataforma política del Partido Revolucionario Institucional⁵, y cuyas posiciones constitucionales modernas han adoptado hoy en día⁶. Los derechos sociales son definidos por la doctrina constitucional especializada como **derechos a prestaciones en sentido estricto**, que consisten en “derechos del individuo frente al estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtenerlo también de particulares”⁷.

Siguiendo este hilo conductor, los derechos sociales desde la perspectiva de algunos renombrados autores, representa una pretensión que sólo puede ser satisfecha mediante la creación de un aparato destinado a responder a exigencias en términos de servicio público, por lo que su satisfacción deja al estado un amplio margen de discrecionalidad sobre su organización⁸, pero que constituyen un principio rector vinculante para los poderes públicos que se traduce en la cláusula de estado social, sin que ello implique el riesgo de un paternalismo estatal o pérdida de libertades a costa de hacer efectivo el valor de la solidaridad⁹.

Luego entonces, ante los alarmantes indicadores de desigualdad económica, y social que aún persisten en el país¹⁰, es necesario que el estado atienda de manera efectiva todos los sectores sin distinción alguna, haciendo efectivo el principio de universalidad de los derechos sociales, ya que, como diría Ferrajoli, los mismos responden a la protección de los sectores más débiles de la sociedad¹¹ y su universalización eliminaría cualquier proliferación de discriminación o privilegios que pudiesen existir. En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

“... la defensa de los derechos humanos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos; esta labor abarca necesariamente las actividades de **denuncia, vigilancia y educación sobre derechos económicos, sociales y culturales**, de conformidad con los **principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia reconocidos** en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana, la Carta Democrática Interamericana y por este Tribunal en su jurisprudencia. En igual sentido se ha expresado la Relatora Especial de las Naciones Unidas Sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, al concluir que la protección debida a los defensores “no depende de si la labor principal de los defensores [...] se centra en derechos civiles y políticos o en derechos económicos, sociales y culturales”¹².

En sintonía con ello, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido el **derecho a la subsistencia o procura existencial al reconocer que el contenido esencial del derecho al mínimo vital** como el conjunto de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permiten respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de la Constitución federal, lo cual en términos de su artículo 1o., resulta concordante con los instrumentos internacionales que son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la ley suprema. Por ende, es obligación del estado remover los obstáculos de orden económico y social que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país¹³.

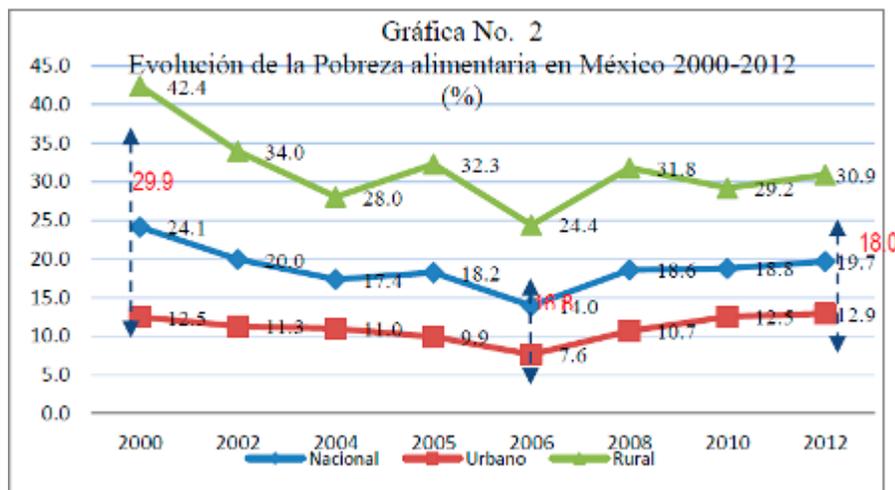
Dicho lo anterior, el máximo tribunal mexicano también ha determinado que el legislador democráticamente electo cuenta con un margen de libre configuración en cuanto a los mecanismos que puede elegir para salvaguardar estos principios y derechos como la dignidad de la persona y la procura existencia a través de la garantía de los derechos sociales¹⁴. Con fundamento en lo anterior, es necesario superar el modelo legal que actualmente existe en la Ley General de Desarrollo Social

como directriz de interpretación de los derechos sociales para transitar hacia la *universalidad* de los mismos, tal y como lo consagra de manera expresa la Constitución federal en su artículo 1, párrafo tercero, y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Lo anterior implica dejar de lado las concepciones reduccionistas que se limitaban a interpretar de manera escueta los derechos sociales hacia grupos focalizados, permitiendo al Ejecutivo la discrecionalidad o el paternalismo de estado, para sustituirlo por un **enfoque gradual, universal, vanguardista y de tercera generación de derechos económicos, sociales y culturales** verdaderamente efectivo y que no queden sólo en letra muerta, sujeta a la discrecionalidad del aparato de estado¹⁵. En consecuencia, la propuesta sometida a su consideración es incorporar la obligación constitucional contenida en el artículo primero de la Constitución mexicana e instrumentos internacionales, consistente en que la **política de desarrollo social** se sujete al **principio de universalidad de los derechos humanos**, es decir, de todas las personas por igual, sin distinción de ninguna especie (principio de no discriminación), y a su vez, crear mecanismos reforzados de garantía, a través del establecimiento de porcentajes fijos destinados al combate de zonas de atención prioritaria, favoreciendo **el principio de universalidad en todo momento**.

Robustece lo anterior que gran sector de la doctrina se ha manifestado a favor de la *universalidad* de los derechos sociales y su aplicación sin distinción alguna¹⁶, aunado a los alarmantes indicadores que advierten sobre la profunda **desigualdad estructural** que existe en la sociedad mexicana que no ha alcanzado ser mitigada con el combate **focalizado geográficamente de la política social** en los últimos años, ya que este último ha tenido por objeto atender las zonas con mayor rezago, marginación y niveles de pobreza, pero ha descuidado otras regiones, que si bien no habían presentado niveles altos de pobreza, esta se ha aumentado como consecuencia de la escasa atención de dichas políticas sociales focalizadas.

Ejemplificando lo anterior, mientras estados pobres como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz han presentado disminución en sus niveles de pobreza. Otras tantas entidades como Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas redujeron sus niveles de pobreza en pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonio. En contraste, entidades de menor pobreza como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, México, Nuevo León, Sonora, Jalisco y Tamaulipas presentaron aumento en las tres categorías. Por otra parte, Coahuila y Baja California Sur no presentaron cambios significativos en cuanto a pobreza de capacidades, pero si aumentaron en pobreza patrimonial.



Fuente: Políticas públicas en el combate a la pobreza en México 2000-2012¹⁷

En consecuencia, se propone reformar el artículo 32 para consignar un mandato de optimización que incluya la prohibición de no más de 70 por ciento de los recursos de un programa social exclusivamente a la población de las zonas de atención prioritaria, lo cual, sin duda alguna vendrá a aliviar y colmar el principio de **universalidad**, pero sin afectar de manera **desproporcional o innecesaria** otros bienes constitucionales de igual envergadura, así como la actuación de la Secretaría de Desarrollo Social y el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), encargado de generar indicadores confiables para llevar a cabo el combate a la pobreza en dicha secretaría.

Es urgente cambiar la dinámica actual de los principios mediante los cuales se aplican las políticas públicas en **materia social**, no soslayando aquellas zonas que no pertenezcan a una región o regiones sumidas en niveles más altos de pobreza, protegiendo a todos por igual y aplicando el principio interpretativo de **universalidad** de los derechos humanos contenido en la Constitución federal e instrumentos internacionales, vigentes para el Estado mexicano y de aplicación obligatoria para aquellas autoridades que en el marco de su competencia, aplican políticas públicas en materia de desarrollo social.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona una fracción XI al artículo 3o. y un segundo párrafo al 32, ambos de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I. a X.

XI. Universalidad: Garantiza el reconocimiento inherente a toda persona de gozar los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su acceso pleno al desarrollo social.

Artículo 32. ...

En ningún caso se podrá destinar más de setenta por ciento de los recursos de un programa social exclusivamente a la población de las zonas de atención prioritaria.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1. Expediente varios: 912/2010. Los días 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011, la SCJN debatió el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009.

Serie C No. 209). La sentencia del Tribunal mexicano fue publicada el 4 de octubre de 2011, en el Diario Oficial de la Federación.

2. A. Saiz Arnaiz, *La apertura al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*, Consejo General del Poder Judicial de la Federación, Madrid, 1999, p. 207 y ss. G. Peces-Barba Martínez (colaboración de R. de Asís Roig, C. Fernández Liesa, y A. Llamas Cascón), *Curso de derechos fundamentales*, BOE, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1999.

3. Pérez Luño, Antonio Enrique, *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid, 2005; RAWLS, John, *La justicia como equidad. Una reformulación*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 13; RAWLS, John, *Liberalismo político*, FCE, México, 1995; WALZER, M., *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1993, p. 13.

4. COSSÍO, José Ramón, “Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución” en *Ochenta años de vida constitucional en México*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, I.I.J., UNAM, México, 1998, p. 296.

5. Artículo 1 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional.

6. Figueruelo Burrieza, Ángela, (comp.) *Igualdad ¿Para qué?*, Comares, Granada, 2007; PECES BARBA, M. G., “Reflexiones sobre los derechos sociales” en *La constitución y los derechos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 200.

7. Alexy, Robert, *Teoría de Los derechos fundamentales*, (traducción y estudio preliminar de Carlos Bernal Pulido), CEPC, Madrid, 2008, p. 443; ARANGO, Rodolfo, *El concepto de Derechos Sociales fundamentales*, Legis, Bogotá, 2005.

8. Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 85.

9. Benda, Ernesto, “El Estado Social de derecho”, en VV. AA. *Manual de Derecho Constitucional* (Presentación de Konrad Hesse, edición, prolegómeno y traducción de Antonio López Piña), Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 2006, p. 529.

10. World Bank, Report No. 28612-ME, *Mexico Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*, Colombia and Mexico Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Division, June 2004, p. XXII.

11. Ferrajoli, Luigi, “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en De cabo, Antonio y Pisarello, Gerardo, (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 1999, p. 314; FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Trotta, España, 1999, p. 30.

12. Casos CIDH: Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, Párrafo 147; “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Fondo, supra nota 88, párr. 191; Caso Baena Ricardo y otros. Fondo, Reparaciones y Costas, supra nota 96, párrs. 156 y 168; Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrs. 149, 161, 166, 170 y 176; Caso Huilca Tecse. Fondo, Reparaciones y Costas, supra nota 183, párr. 67; Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 77, 87, 99, 101, y 103; Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrs. 142, 173 y 185; Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrs. 89, 90, 99 y 104; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 121, 164, 168 y 172; y García Santa Cruz. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, supra nota 183, párrs. 144 y 146.

13. Derecho al mínimo vital. Su contenido trasciende a todos los ámbitos que prevean medidas estatales que permitan respetar la dignidad humana. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 136. P. VII/2013 (9a.). Registro No. 159 820.

14. Derecho al mínimo vital. El legislador cuenta con un margen de libre configuración en cuanto a los mecanismos que puede elegir para salvaguardarlo. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 133. P. X/2013 (9a.). Registro No. 159 822.

15. Expediente varios: 912/2010. Los días 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011, la SCJN debatió el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209). La sentencia del Tribunal mexicano fue publicada el 4 de octubre de 2011, en el Diario Oficial de la Federación.

16. Carbonell, Miguel, “La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli”, en *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar coord., Trotta, I.I.J., UNAM, Madrid, 2005, pp. 201-202.

17. Anaya, Ramón, Políticas públicas en el combate a la pobreza en México 2000-2012, México, 2013. Obtenido a partir de datos de la CONEVAL. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015.

Diputado Daniel Torres Cantú (rúbrica)