

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

PROYECTO DE DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL EN SENTIDO NEGATIVO, SOBRE LA INICIATIVA DE LEY CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, POR LA DIPUTADA ROCÍO BARRERA BADILLO, INTEGRANTE DE LA LXIV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, le fue turnada, para su estudio y Dictamen correspondiente, la Iniciativa que reforma y adiciona la Ley General de Desarrollo Social, por la Diputada Rocío Barrera Badillo, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de MORENA.

Esta Comisión dictaminadora es competente para analizar y resolver la presente Iniciativa, con fundamento en los artículos 39 numerales 1, 2 fracción XXI y, numeral 3; 45 numerales 1 y 6 incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 80 numeral 1, fracción II; 81 numeral 2; 82 numeral 1; 84 numeral 1; 85; 157 numeral 1, fracción I; y 158 numeral 1, fracción IV; y de más aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocó al análisis, discusión y valoración de la Iniciativa que se menciona.

Asimismo, conforme a las consideraciones de orden general y específico, como a la votación que en el sentido del proyecto de la Iniciativa de referencia que realizó la Diputada Rocío Barrera Badillo, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de MORENA. Se somete a consideración de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, celebrada el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, a cargo de la Diputada Rocío Barrera Badillo, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de MORENA, presentó la Iniciativa que reforma la Ley General de Desarrollo Social.
2. Mediante oficio **No. D.G.P.L. 64-II-4-1005**, con fecha seis de septiembre de dos mil diecinueve, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados,

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

turnó a la Comisión de Desarrollo Social, la Iniciativa que se comentó para su estudio y dictamen correspondiente.

II. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

El objetivo de la presente Iniciativa es que sean incluidos dentro de los criterios para determinar las zonas de atención prioritaria, los índices de criminalidad y violencia, ya que es necesario disminuir las desigualdades sociales, la falta de oportunidades y poder prevenir el delito donde éste nace, en la vulnerabilidad social y no cuando ya se manifestó produciendo resultados a menudo irremediables. En razón de lo anterior el autor de esta Iniciativa expone los siguientes argumentos:

Exposición de Motivos:

- A. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, se consideran zonas de atención prioritaria “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”.
- B. Las zonas de atención prioritaria, son establecidas por la Secretaría de Desarrollo Social de manera anual mediante los estudios de pobreza que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), con el fin de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado.
- C. La metodología utilizada para la medición de la pobreza en México se desarrolla a través de indicadores divididos en: bienestar económico, medido a través del ingreso corriente; el de los derechos sociales, medido a través de un conjunto de carencias asociadas a los derechos sociales que deben ser garantizados de manera universal a la población y el espacio del contexto territorial, medido a través de un conjunto de indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social.
- D. El Coneval recomienda que la determinación de las zonas de atención prioritaria se oriente a privilegiar aquellas entidades, municipios y localidades con elevados porcentajes y número de personas en situación de pobreza y con altos niveles de rezago social o una combinación de esas condiciones, así como los

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

municipios, localidades o grupos de manzanas donde operan las estrategias de política de desarrollo.

- E. De acuerdo a la metodología utilizada tenemos que, la pobreza en México alcanza a 53.5 millones de personas. Sin duda alguna, las causas que la originan son de carácter estructural, lo cual se expresa en el hecho de que no hay un solo municipio del país en el que no haya una cantidad significativa de personas que enfrentan las carencias como una realidad cotidiana.
- F. La medición multidimensional de la pobreza, permite visibilizar la complejidad de la pobreza, cuando se vive en determinadas regiones o entidades de la República Mexicana, las cuales viven además azotadas por altos niveles de delincuencia.
- G. La seguridad es una precondition para desarrollar cualquier actividad: asistir a la escuela, trabajar, transportarnos, recibir servicios de salud o divertirnos. La seguridad permite ejercer el resto de nuestros derechos, siendo el principal el derecho a la vida.
- H. Los bajos niveles de vida de las personas en situación de pobreza en muchas zonas del país, se reflejan en la falta de acceso a servicios educativos, de salud, capacitación para el trabajo, cultura, deporte y recreación; en la carencia de espacios de reunión y convivencia, así como en la escasez de oportunidades para planear y ejecutar colectivamente proyectos encaminados a mejorar las condiciones del entorno social y físico y se están convirtiendo en zonas de delincuencia por lo que es necesario, su pronta atención incluyéndolas dentro de las zonas de atención prioritaria.
- I. Los especialistas sostienen que “estamos en una etapa de crecimiento delictivo muy rápido”. El 47 por ciento de las viviendas han sido víctimas de algún delito, aunque 75 ciento no lo ha denunciado. La mayor parte de los delitos cometidos son del fuero común y sólo un porcentaje menor implica la existencia de organizaciones delictivas. Los delitos que más se cometen en México son el robo, en diversas modalidades, las lesiones, el homicidio y los delitos sexuales. El robo es el delito que más se comete, con modalidades tales como robo a casa-habitación, robo de autopartes, robo de autos. El robo representa 38 ciento; las lesiones, 17.4 ciento; los homicidios, 2.14 ciento; los delitos sexuales, 1.67 ciento; el secuestro 1.5 ciento. La dinámica delictiva es compleja, el robo y las lesiones manifiestan una tendencia al alza, los homicidios aumentan, los delitos sexuales se incrementan y el secuestro mantiene un crecimiento estable.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Establecidos los antecedentes y el contenido de la Iniciativa, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben el presente Dictamen exponemos las siguientes:

I. CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Iniciativa en estudio propone reformar los artículos 29 y 30 de la Ley General de Desarrollo Social, que para mayor claridad se transcribe íntegramente:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
CAPÍTULO IV DE LAS ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	
<p>Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia</p>	<p>Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias, con altos índices de criminalidad, violencia y vulnerabilidad social, así como rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo</p>

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

<p>cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.</p>	<p>Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.</p>
<p>Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>Artículo 30. El Ejecutivo federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de los altos índices de criminalidad y violencia asociada a la vulnerabilidad social, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>

SEGUNDA. La Comisión de Desarrollo Social, analizó el marco legal aplicable y vigente a efecto de determinar la viabilidad de la presente Iniciativa, misma que tiene como propósito reformar los artículos 29 y 30 de la Ley General de Desarrollo Social.

Es importante mencionar que el desarrollo social parte de la base constitucional establecida en los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que de ello se derivan diversas leyes secundarias, como es el caso de la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objeto es impulsar una política social coordinada y construir un marco donde los tres niveles de Gobierno, puedan participar

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

efectivamente tanto en la planeación de programas sociales como en la aplicación de recursos. Asimismo, sienta las bases para sustentar una política de Estado comprometida en la justicia social. Para ello busca fortalecer todas las instituciones y programas sociales con visión integral, federalista, solidaria, equitativa e incluyente. Además, busca construir una política de desarrollo social adecuada a los problemas y necesidades de la población a partir de la flexibilidad en su diseño y operación.

En cuanto a la propuesta de reforma, resulta necesario mencionar que las denominadas zonas de atención prioritarias, son áreas o regiones cuya población registra índices de desarrollo inferior al promedio nacional de los derechos sociales, es decir, se refiere a la existencia de grupos sociales y regiones en donde las desigualdades son más profundas y las condiciones de pobreza y marginación son amplias y complejas. Es por ello que la ley establece que, anualmente, el ejecutivo federal revisara dichas zonas teniendo como base los estudios de medición de la pobreza que formule el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.

TERCERA. Por otro lado, en cuanto a la propuesta de la Legisladora, esta Comisión dictaminadora considera que la inclusión de esta reforma podría desnaturalizar el objeto de la Ley General de Desarrollo Social, en virtud de que consiste, por un lado, en garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el derecho a la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social, a la vivienda, a un empleo y salario, a un medio ambiente sano y a la cultura; y por otro, garantizar el desarrollo social, para lo cual se establece una Política Nacional de Desarrollo Social, que debe ceñirse bajo los principios y lineamientos generales señalados en el artículo 1 de la Ley General de Desarrollo Social, a saber:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.”

Lo anterior se ve reforzado por los efectos que tiene declarar a una zona de atención prioritaria, lo establecido en el artículo 31 de la misma Ley, a saber:

“Artículo 31. La Declaratoria tendrá los efectos siguientes:

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;

2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;

3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y

4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.”

De tal suerte que, se observa claramente que el objeto de la Declaratoria es reforzar el cumplimiento del objeto de la Ley, el cual se refiere de una manera general, a asegurar y garantizar el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

CUARTA. En este orden de ideas, la propuesta planteada, aumentaría la complejidad para que alguna zona sea considerada zona de atención prioritaria, dado que el texto vigente, describe que dicha zona debe de observar lo siguiente:

[...] “cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley.” [...]

De tal suerte que, con el texto propuesto, además de cumplir con la hipótesis normativa anterior, deberá demostrar también “altos índices de criminalidad y violencia asociada a la vulnerabilidad social”, con lo que la operatividad de la ley, se vería afectada para

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

la determinación de una zona de atención prioritaria, toda vez que se agregarían dos condiciones más para tal efecto.

Asimismo, es menester señalar que la adición de referencia es ambigua en sus términos, ya que no se establece que debe entenderse por *“altos índices de criminalidad y violencia asociada a la vulnerabilidad social”* por lo que la norma resultante es difusa y esto podría construir errores de técnica legislativa que complicarían la operatividad de los artículos normativos.

QUINTA. Ahora bien, si se considera que el texto vigente refiere que la determinación de estas zonas de atención prioritaria se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Al respecto, vale la pena comentar que conforme a lo establecido en el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad, a saber:

***Artículo 81.** El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.*

Por lo tanto, no se considera pertinente que sea el CONEVAL la instancia encargada de llevar a cabo la medición **de “los índices de criminalidad y violencia asociada a la vulnerabilidad social”**. De mantenerse el cambio sugerido para el artículo 30, se acotaría y se desvirtuarían los objetivos para los que fue instaurado dicho organismo. En ese sentido conforme al principio de subordinación jerárquica, el CONEVAL no puede realizar otro tipo de funciones.

SEXTA. Por otro lado, esta Comisión Dictaminadora, considera que la propuesta de la legisladora versa sobre la prevención del delito y la criminalidad que se vive actualmente en el territorio nacional, lo que efectivamente puede atemperarse si existiera una política social amplia en las zonas de mayor pobreza. Sin embargo, en los términos planteados la propuesta resulta improcedente en virtud de que el

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

CONEVAL no tiene la facultad de emitir estudios de medición sobre los índices de inseguridad y violencia asociada a la vulnerabilidad social.

Con base en lo anterior y en relación a la Iniciativa del promovente, es importante mencionar las bases y ordenamientos que atienden la materia de seguridad pública, los cuales parten de una base constitucional plasmada en el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para mayor abundamiento se transcribe íntegramente:

[...]

“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

[...]

Dicho artículo establece claramente que la seguridad pública es una fracción a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que comprenden la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Además, en términos del artículo 2º de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta tiene como objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, la prevención especial y general de los delitos, que para mayor claridad se transcribe a continuación:

“Artículo 2.- *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.”

Dicho precepto citado en el párrafo anterior describe que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales.

Aunado a ello, el artículo 3º de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, reza lo siguiente:

“Artículo 3.- La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

I. ... a IX. ...”

En dicho precepto se señala que la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realiza en los diversos ámbitos de competencia, observando los siguientes principios: respeto irrestricto a los derechos humanos, integridad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas.

SÉPTIMA. En razón de lo anterior, la Comisión de Desarrollo Social entiende el interés que motiva la presente Iniciativa, pero se considera inviable en los términos planteados, toda vez que, no hay un diagnóstico o planteamiento del problema sólido, ni razones suficientes por el que se busque resolver un problema de la ley, alguna laguna jurídica, una posible tautología, o se pretenda innovar o actualizar la Ley General de Desarrollo Social.

Por lo anteriormente expuesto y, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 39 y 45 numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80 numeral 1, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados; esta Comisión somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

VI. ACUERDO.

PRIMERO: Se desecha la Iniciativa de Ley con proyecto de decreto en donde se pretende reformar el artículo 29 y 30 de la Ley General de Desarrollo Social, presentada por la Diputada Rocío Barrera Badillo, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario de MORENA, el tres de septiembre de dos mil diecinueve.

SEGUNDO: Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 28 de noviembre de 2019.

Comisión de Desarrollo Social.