

DECRETO # 148

 LA HONORABLE SEXAGÉSIMA CUARTA
LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL
PUEBLO, DECRETA

RESULTANDOS:

PRIMERO. En sesión ordinaria de Pleno celebrada el día 26 de abril del año 2022, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, presentada por la Diputada Priscila Benítez Sánchez.

Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0392, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Desarrollo Social, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

SEGUNDO. La iniciante sustentó su propuesta en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

A medida que los países de todo el mundo han hecho frente a la emergencia sanitaria de la pandemia de COVID-19, los efectos



económicos de la suspensión de casi toda actividad repercutieron fuertemente en el desarrollo social de los pueblos. Según las Naciones Unidas, se estima que la pandemia de COVID-19 empujó a más de 100 millones de personas a la pobreza extrema en 2020, mientras que la cifra para 2021 sería de un total de 150 millones.

La pobreza extrema, definida como la situación de quienes viven con menos de 1.9 dólares al día, afectó a más del 9% de la población mundial en 2020, de acuerdo con el Informe sobre Pobreza y Prosperidad Compartida, que se publica cada dos años. Esa tasa representa una regresión, si la pandemia no hubiera convulsionado el mundo, la tasa de pobreza habría descendido al 7,9 % según se preveía.

En México a esta fecha, es decir, a 2 años de la declaratoria de emergencia sanitaria que se hiciera por parte del Gobierno Federal, los Estados se han visto en serias dificultades para salir adelante, lamentablemente no contamos con las condiciones económicas, jurídicas, de instituciones e incluso culturales, necesarias para soportar los estragos de una pandemia.

No obstante, es deber de nosotros los legisladores trabajar en aras de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y sociales de las personas, consagrados en los Tratados Internacionales y celebrados por el Estado Mexicano; consagradas, también, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la particular del Estado; la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas y las demás aplicables.

Ante ello, es importante reconocer que sin una adecuación al marco jurídico que hoy nos rige, así como sin un diseño preciso de las políticas públicas aplicadas, la crisis del COVID-19 puede continuar desencadenando ciclos de mayor desigualdad social, una enorme brecha en la distribución de la riqueza, menos movilidad social entre los grupos vulnerables y menos resiliencia frente a futuras conmociones, en suma, un incremento desmesurado de la pobreza.

La pobreza no solamente entendida como ingresos bajos; sino que también se trata de vulnerabilidad, de exclusión, de instituciones poco transparentes, de falta de autoridad, de exposición a la violencia, entre otras.



En contraparte, uno de los objetivos próximos a cumplir, deberá ser reducir la brecha entre quienes más tienen y quienes más necesitan. Asimismo, superar los desequilibrios y evitar el engrosamiento de la exclusión que tanto minan el desarrollo social y económico de nuestra Entidad, el cual se encuentra, en uno de los peores momentos de la historia.

Para ello, coloquemos en todo debate el tema del Desarrollo Social, centrémonos en la necesidad de poner en primer lugar el bienestar de las personas en cualquiera de los procesos del desarrollo, promoviendo la inclusión social de los pobres y vulnerables, empoderando a las personas, creando sociedades cohesivas y resilientes, y mejorando la accesibilidad y la rendición de cuentas de las instituciones a los ciudadanos.¹


Los instrumentos legales deben ir llevando su propio proceso de actualización, en ese sentido hay normas que lastimosamente guardan silencio y no abonan a la prosperidad y bienestar de las y los zacatecanos.

El contexto inmediato e impostergable a superar es el de la crisis ocasionada por COVID-19 y que partiendo de lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas es imperante que este ordenamiento establezca a las contingencias de salud como parte de los fondos destinados a las contingencias sociales.

Lo expuesto indica un vacío que no solo Zacatecas, sino también muchas de las legislaciones alrededor del mundo tienen sin cubrir, pero que a partir de la presente iniciativa se pueden sentar las bases legales para que la política estatal sea sustantiva a la hora de ejecutarse, al mismo tiempo se demuestra que el tema salubre no se supera específicamente desde las leyes de salud, sino también a partir de lo normado en el Desarrollo Social.

TERCERO. En sesión ordinaria de Pleno celebrada el día 14 de junio del año 2022, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 32 fracción VII de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas,

¹ <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview#1>



presentada por las Diputadas Anali Infante Morales, Roxana del Refugio Muñoz González y el Diputado Nieves Medellín Medellín.

Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0519, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Desarrollo Social, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

CUARTO. Los iniciantes sustentaron su propuesta en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Garantizar el desarrollo sustentable del país implica promover el uso de energías renovables por medio de, primero, el diseño de un plan estratégico que permita la captación de manera idónea de este recurso natural, segundo, quede plasmado en un marco normativo en el que se estipule su investigación y aplicación en todos los sectores de la sociedad.

El desarrollo sustentable y sostenible, es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer las suyas propias, en este orden de ideas, en la coyuntura actual se plantea la necesidad de poner atención tanto en el aspecto social, como en el desarrollo económico, los cuales deben ser compatibles con los objetivos medio ambientales, es decir, el punto de atención ya no sólo es la naturaleza, sino también la sociedad, de tal manera que el eje “persona-entorno” adquiere prioridad en el planteamiento económico.

En este sentido, el desarrollo sustentable debe ser analizado en forma integral, lo cual implica no solo concentrarse en lo ambiental, sino también se debe pensar en el suministro de servicios básicos, mejorar la salud de la población, dotación de viviendas dignas, mejores accesos y vías de



comunicación, incrementar los indicadores educativos, de calidad de vida y desarrollo humano. Siempre pensando en un equilibrio con la naturaleza y en el impulso de proyectos sustentables que protejan y cuiden del ambiente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos.²

En el entendido de que el derecho humano a un medio ambiente sano tiene dos connotaciones fundamentales, es decir, de manera individual, por un lado; y por el otro, en su aspecto colectivo. En la primera se refiere a que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como: el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La segunda, constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras; la degradación de éste puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual, el cuidado a un medio ambiente sano es fundamental para la existencia de la humanidad, lo cual sólo se logrará con medidas de índole legislativa, políticas públicas, planes y programas de acción que involucren a los diversos poderes públicos y niveles de gobierno, así como a la iniciativa privada y, desde luego, a la sociedad civil organizada.

Es una realidad que el cambio climático está afectando severamente el clima que prevalece en nuestras comunidades y con ello se originan otras consecuencias sociales, por ello, desde el ámbito internacional se han emprendido acciones a fin de mitigar estos daños irreversibles, por ejemplo, en el sistema interamericano de derechos humanos se reconoce como derecho humano al derecho a un medio ambiente sano, el cual se encuentra consagrado e incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 266 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196. párrafo 148.



modo, está incluido expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, que a la letra dice:

“Artículo 11 Derecho a un Medio Ambiente Sano 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

Lamentablemente en México, aunque es un país rico en recursos naturales, biodiversidad y cultura y la mayoría de esa riqueza se encuentra concentrada principalmente en las zonas rurales, ya que ahí se localiza la mayor cantidad de recursos forestales del país, el vivir en un ambiente sano es un lujo y no un derecho.

En las zonas rurales es donde se concentran los mayores índices de pobreza y rezago social del país, es ahí, donde la política neoliberal se presentó como un yugo más que un verdadero desarrollo. Por ello, es que desde la política social y ambiental del Estado, se debe contemplar a las comunidades en situación de vulnerabilidad a fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades sociales.

Es una realidad que los efectos del cambio climático están poniendo en grave peligro los derechos humanos, tales como el derecho a la salud, la alimentación, al agua, la vivienda, la educación la cultura. Las dramáticas consecuencias del cambio climático resultan aún más agudas para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos mujeres, pueblos indígenas, niños y niñas, jóvenes, migrantes, personas con discapacidad y grupos de bajos ingresos que se ven desproporcionadamente afectados por los efectos de esta catástrofe.³

En este orden de ideas, el desarrollo social es considerado como un derecho humano en el que se ven implicados los

³ CEPAL. “CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS CONTRIBUCIONES DESDE Y PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”. 2019, ONU, [en línea], consultado: 19 de mayo de 2022, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/4/S1901157_es.pdf



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

sectores económico, cultural, ecológico, político y social, en este sentido, la política implementada en esta área debe tener como objetivo y prioridad buscar el pleno bienestar para las personas, tutelada por los principios de equidad, justicia social, tolerancia, responsabilidad, participación, sustentabilidad y sostenibilidad.

Toda política medio ambiental y social debe ser coherente con las obligaciones, los estándares y los principios de derechos humanos. Los gobiernos tienen la obligación de respetar, proteger, hacer efectivos y promover todos los derechos humanos para todas las personas en condiciones de igualdad y no discriminación. Por ello, se deben tomar medidas afirmativas para prevenir vulneraciones de derechos humanos causadas por el cambio climático, incluidos los daños previsibles a largo plazo.

Zacatecas es una de las entidades con los mayores índices de pobreza a nivel nacional, así lo hace constatar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que en su último informe arroja los siguientes datos:⁴

- 780 mil personas se encuentran en situación de pobreza lo que equivale al 49 por ciento de la población total de Zacatecas,
- 56 mil personas se encuentran en situación de pobreza extrema lo que equivale al 3.5 por ciento de la población,
- 171 mil personas cuentan con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda lo que equivale al 11 por ciento de la población zacatecana.

Asimismo, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en su último informe de los municipios con mayor marginación, ubica a Zacatecas entre las entidades que mayor problema presenta en esta materia, ya que contempla 23 municipios de los 58 que conforman el Estado con niveles preocupantes de marginalidad.⁵

Los municipios del estado que de acuerdo a datos de la CONAPO mantienen un elevado nivel de marginación son:⁶

⁴ Pobreza estatal 2016. CONEVAL. 2017, [en línea], consultado: 20 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Zacatecas/Paginas/Pobreza-2016.aspx>

⁵ CONAPO. "Índice de marginación por entidad Federativa y municipio". 2016, [en línea], consultado: 20 de mayo de 2022, disponible en: <http://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/02/MARGINACION-POR-MUNICIPIO-2015-ZAC.pdf>

⁶ Óp. Cit. CONAPO, 2016.



1. Apozol
2. Apulco
3. Atolinga
4. Genero Codina
5. General Francisco R. Murguía
6. El Plateado de Joaquín Amaro
7. General Pánfilo Natera
8. Jiménez del Teul
9. Mazapil
10. Melchor Ocampo
11. Mezquital del Oro
12. Noria de Ángeles
13. Pánuco
14. Pinos
15. Sain Alto
16. El salvador
17. Susticacán
18. Tepechitlán
19. Tepetongo
20. Valparaíso
21. Villa de Cos
22. Villa Hidalgo
23. Santa María de la Paz

En este tenor, el impulsar una política ambiental y social que beneficia a la economía familiar es una necesidad imperante que se debe legislar en favor de los más vulnerables. Para lograr lo anterior se deben fortalecer y consolidar las acciones enfocadas a la salud, alimentación, educación y vivienda, con base en los principios que rigen la Política Estatal de Desarrollo Social y del Sistema Estatal de Desarrollo Social, todo ello, con el fin de disminuir la gran brecha de desigualdad que existe entre los diversos grupos sociales.

El argumento de la presente es lograr el desarrollo económico y social de las personas, de tal manera que se realice un vínculo virtuoso en el que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, es decir, implementar programas y acciones donde se apliquen en forma indiscriminada materiales y productos



sin una visión de sustentabilidad, por ello, proponemos que las acciones y programas del gobierno estatal en materia de desarrollo social se realicen con insumos o materiales que impacten positivamente en la protección del medio ambiente y, a su vez, ayuden a fortalecer las economías de todas las familias que se encuentren en vulnerabilidad económica.

Por tal motivo, la presente iniciativa de Decreto propone reformar la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, en materia de programas prioritarios de desarrollo social, para ello se reforma la fracción VII, del artículo 32, de la Ley en comento, a fin de establecer que para la formulación de los programas de desarrollo social son prioritarios los programas de vivienda y aquellos que otorguen insumos que generen un impacto ambiental positivo, así como el apoyo y fortalecimiento de la economía familiar.

Como lo detallan las estadísticas en materia de pobreza, en Zacatecas, un gran porcentaje de personas cuentan con los servicios básicos para vivir, por tanto la necesidad de contar con servicios de energía, agua potable y gas, son un lujo en vez de un derecho, convirtiéndose en un problema de economía familiar para los altos costos de dicho servicio.

Esta reforma busca que el gobierno del Estado implemente como prioritario programas de vivienda que fortalezcan la economía familiar, que por su situación económica o de vulnerabilidad no tengan los ingresos mínimos para cubrir los servicios básicos, subsidiándose calentadores y paneles solares, así como todos aquellos insumos que generen un impacto ambiental positivo.

Esta iniciativa responde a las obligaciones del Estado tiene con la normatividad en el ámbito ambiental para mitigar los efectos del cambio climático, así como la protección máxima de los derechos humanos de todas y todos.

CONSIDERANDOS



PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Desarrollo Social es competente para estudiar y analizar las iniciativas, así como para emitir el dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 130, 131 fracción XI y 144 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. CONTINGENCIAS DE SALUD. El tema de la pobreza trae consigo diversas connotaciones, al presente nos encontramos en un momento de la historia que ha puesto a prueba la capacidad de respuesta de los gobiernos y que después de transcurridos más de 2 años, las afectaciones por la contingencia sanitaria del COVID-19 no han sido superadas, por el contrario, se vive una profunda recesión económica que ha acentuado los niveles de pobreza y vulnerabilidad.

México es una de las economías latinoamericanas más afectadas por este hecho, ello se debe a su especialización productiva relativamente concentrada en el turismo y las manufacturas, a su dependencia del exterior y a las particularidades de sus mercados laborales con indicadores altos en el trabajo informal y tasas elevadas de desocupación, lo que configura una contracción del mercado de trabajo.⁷

⁷ Hualde Alfredo, 2020. La pandemia y el mercado de trabajo en México: efectos graves, perspectivas inciertas. Disponible en: <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2020/08/Covid-06-Hualde.pdf>



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

La pandemia ha provocado que los gobiernos y las legislaciones cobren un nuevo protagonismo por la necesidad de instrumentar aquellas estrategias que guíen la ejecución de acciones en respuesta a las contingencias en materia de salud y a las problemáticas que éstas lleguen a ocasionar.

La clave en la gestión cuando ocurren contingencias sociales, en especial contingencias sanitarias, es considerar tres fases: prevención, adaptación y mitigación o respuesta, en todas se requiere la realización de un conjunto de actividades que deben ser integrales, multifactoriales y multisectoriales, con el fin de salvar vidas, reducir sufrimientos, pérdidas económicas, e incluso, daños ambientales.⁸

En ese contexto, la colaboración institucional es una de las principales vías por las que se establecen los vínculos técnicos de cooperación que son necesarios para determinar las políticas y acciones que darán respuesta a situaciones de las que no se tiene ningún antecedente como la reciente pandemia del COVID-19, todo ello derivará de las reformas y actualización al marco normativo.

⁸ Intervenciones de salud pública frente a desastres naturales



TERCERO. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL. El mundo ha avanzado a pasos agigantados en los últimos cuarenta años; como nunca antes los cambios ocurren a una velocidad vertiginosa, generándose grandes transformaciones políticas, culturales, científicas, tecnológicas, económicas, sociales y ambientales. Aunque el desarrollo es un término relacionado con crecimiento, estabilidad social y modernización, no sólo tiene un significado económico o de crecimiento material, sino que también necesita que el ambiente esté sano, con el fin de no poner en peligro las potenciales fuentes de desarrollo.⁹

La Economía Social, por su parte, está a favor de fomentar un estilo de vida y de desarrollo de la sociedad respetuoso con el ser humano y con el medio ambiente, de tal manera que en nuestro mundo en desarrollo seamos capaces de reproducir los ecosistemas naturales, siendo conscientes de que esto no se conseguirá si no se apuesta por el cambio cultural, por el cambio de valores y por la educación.¹⁰

El Sector Social de la Economía en México, es un sistema basado en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las

⁹ Espinoza Guillermo, 2007. Gestión y fundamentos de evaluación de impacto ambiental. BID. Santiago – Chile. Disponible en: <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/1052.pdf>

¹⁰ Herrero-Blasco, A., 2014. La Economía Social: su función económica y las políticas públicas de fomento. *RECERCA. Revista De Pensament I Anàlisi*, (15), 77-91. <https://doi.org/10.6035/Recerca15.4>



necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan.

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Dentro de los fines del Sector Social se encuentran: promover los valores de los derechos humanos, de la inclusión social y en general, el desarrollo integral del ser humano; contribuir al desarrollo socioeconómico del país, participando en el fomento a la educación y formación impulsando prácticas que consoliden una cultura solidaria, creativa y emprendedora; contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa; participar en el diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social; facilitar a los asociados de los organismos del sector la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna; participar en la generación de fuentes de trabajo y de mejores formas de vida para todas las personas; impulsar el pleno potencial creativo e innovador de los trabajadores, ciudadanos y la sociedad, y promover la productividad como mecanismo de equidad social.¹¹

Todo ello da cuenta de nuevos conceptos y nuevas áreas sobre las que se tiene que actualizar la legislación estatal.

¹¹ Academia UDLAP, 2019. El sector social de la economía en México, alternativa de desarrollo local. Disponible en: http://cnxtest.udlap.mx/wp-content/uploads/2019/06/9.-El-sector-Social-de-la-Econo..Dr_-Uziel.pdf



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Por lo anterior, la Comisión dictaminadora concordó con el contenido de ambas iniciativas y reitera su compromiso con el fortalecimiento del desarrollo social de nuestro Estado.

CUARTO. IMPACTO PRESUPUESTAL. La comisión de dictamen estimó que se atiende lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como en los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley de Austeridad, Disciplina y Responsabilidad Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en razón de lo siguiente:

Para llevar a cabo las reformas planteadas no se tiene un impacto presupuestal que genere un compromiso económico para las instituciones que se involucran en el cumplimiento de los objetivos de este instrumento.

Finalmente, resulta pertinente señalar que las iniciativas no proponen la creación de nuevas áreas ni la contratación de personal, por lo que no se excede el presupuesto aprobado, al no haber necesidad de recursos adicionales.

Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

DECRETA

UNICO. Se reforman las fracciones IX y X y se adiciona la fracción XI del artículo 32, y se reforma el primer párrafo del artículo 44, ambos de la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículo 32. ...

I. a VIII.

IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano;

X. Los programas para la protección del ambiente, la preservación de los recursos naturales **y aquellos que otorguen insumos que generen un impacto ambiental positivo, y**

XI. El fomento del sector social de la economía y de la economía familiar.



Artículo 44. En el presupuesto de egresos del Estado y en los presupuestos de los Municipios, se podrán constituir Fondos de Contingencia Social, en los que se contendrán previsiones para garantizar que los recursos sean utilizados como respuesta a fenómenos naturales, económicos, **de salud** y presupuestales imprevistos.

...

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial Órgano de Gobierno del Estado.

COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.



DADO EN LA Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Cuarta
Legislatura del Estado, a los ocho días del mes de noviembre del año dos
mil ochocientos noventa y tres.

**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

PRESIDENTA

DIP. KARLA DEJANIRA VALDEZ ESPINOZA

SECRETARIA

**DIP. ZULEMA YUNUÉN SANTACRUZ
MARQUEZ**



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

SECRETARIA

**DIP. MARIA DEL MAR DE ÁVILA
IBARGÜENGOYTIA**