

DECRETO # 346



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

RESULTANDOS

PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno correspondiente al 18 de abril del año 2023, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se adiciona la Ley de Asistencia Social del Estado de Zacatecas, presentada por las Diputadas Gabriela Monserrat Basurto Ávila y Ma. del Refugio Ávalos Márquez y los diputados Herminio Briones Oliva, Manuel Benigno Gallardo Sandoval, José Juan Estrada Hernández, Jehú Eduí Salas Dávila y José David González Hernández.

SEGUNDO. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1014, de esa misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

TERCERO. La iniciativa se justificó bajo la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La asistencia social que brinda el Estado a través de las distintas instituciones que lo conforman, tiene una relevancia fundamental para el desarrollo de las personas, más aún para el de aquellas que se encuentran limitadas o impedidas para realizar sus actividades de forma ordinaria ante la presencia de diversos factores o situaciones.

De conformidad con la Ley en la materia, “Se entiende por asistencia social al conjunto de acciones del gobierno y la sociedad, dirigidas a favorecer las capacidades físicas, mentales y sociales, así como la atención de los individuos, familias o grupos de población en situación de vulnerabilidad o de riesgo, por su condición de género, edad, condición física, o cualquier otra desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social”.¹

Como se desprende del marco normativo estatal, la asistencia social busca atender a las y los individuos en situación de vulnerabilidad, tal como lo son, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Asistencia Social del Estado de Zacatecas, las personas con discapacidad que se encuentran impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos, los menores de doce años que realicen conductas prohibidas por la ley penal, los mayores de sesenta años que carecen de recursos, la asistencia a menores para prevenir la sustracción de los mismos, el desarrollo de las comunidades económicamente marginadas, entre otros.

Sin duda son muchas las personas que por diversas situaciones se encuentran en situación de vulnerabilidad, las cuales requieren de una atención especial por parte de las autoridades y de la sociedad civil organizada, sin embargo, por las condiciones actuales que enfrenta la sociedad zacatecana, es pertinente incorporar dentro del catálogo de personas a quienes ha de contemplar para su atención la Ley Estatal, a tres grupos de personas en lo

¹ Artículo 2 de la Ley de Asistencia Social del Estado de Zacatecas



particular, tal como lo son las personas con cáncer, las personas en condición de desplazadas y las personas migrantes retornadas y repatriadas.

Para abundar en la importancia que supone considerar a estos grupos de personas para su atención por parte de los servicios de asistencia social estatales, es pertinente exponer algunos datos que ejemplifican dicha necesidad de apoyo y soporte.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el año 2021 el Estado de Zacatecas se encontraba en el séptimo lugar a nivel nacional entre las entidades del país con mayor número de defunciones asociadas a tumores malignos, presentando tasa de 7.7 defunciones por cada 10 mil habitantes, superior a la media nacional que fue de 7.06 defunciones.²

A decir del informe elaborado por el INEGI, del total de defunciones en el país para el año 2021, el 8% de ellas se debió a tumores malignos, aumentando considerablemente las defunciones por esta causa en comparación con las registradas en el año 2011, en donde la tasa era de 6.10 defunciones por cada 10 mil habitantes, pasando, como ya se dijo, a 7.06 para el año 2021.

Las cifras anteriores dan cuenta de un aumento gradual en la cantidad de personas que presentan algún tipo de tumor maligno que afecta gravemente su salud y que en muchas ocasiones puede causar hasta la muerte, por lo que es fundamental que para todas aquellas personas que presenten este problema de salud en el Estado de Zacatecas, se les puedan brindar las asistencias sociales necesarias con la finalidad de buscar revertir la enfermedad u otorgar los cuidados necesarios para que la evolución de la misma no sea drástica y considerable, evitándose así un mayor número de situaciones fatales.

Por otro lado, encontramos como personas en situación de vulnerabilidad a quienes están en condición de desplazadas, mismas que han aumentado considerablemente durante los últimos años a raíz de la grave problemática de inseguridad que se vive en nuestra

² Estadísticas a propósito del Día Mundial Contra el Cáncer, Datos Nacionales. INEGI. Véase en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_Cancer.pdf



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

entidad. A decir de organismos defensores de derechos humanos y según consta en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas, presentada y aprobada por esta Legislatura, en nuestra entidad se calcula que, en diversos episodios y comunidades, durante los últimos meses del año 2021 habrían sido desplazadas aproximadamente 10 mil personas, quienes por el miedo y para proteger a sus familias, tuvieron que huir de sus domicilios y lugares de residencia en busca de otro sitio en donde desarrollar su vida de forma más segura. A decir del INEGI, las demarcaciones en donde se ha presentado una mayor cantidad de episodios de desplazamiento forzado de personas son los municipios de Jerez, Fresnillo y Zacatecas.

La Ley en la materia define al desplazamiento forzado interno como la “situación en la que las personas o grupos de personas se han visto forzadas u obligadas, de manera expresa o tácita, a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia, de violaciones de derechos humanos o de desastres naturales, y que no han cruzado a los límites territoriales del Estado”³, estableciéndose de forma expresa dentro de su articulado que las personas víctimas de desplazamiento forzado interno se encuentran en un estado de vulnerabilidad con base en el “nivel de riesgo que afronta la familia o individuo al ver afectada su integridad personal, sus derechos, bienes y propiedades y su sistema de sustento ante una contingencia”⁴, en el caso particular, relacionado con la presencia de actividades ilícitas en las diversas localidades.

En relación con las personas migrantes retornadas y repatriadas, la situación también es sumamente compleja y requiere de una atención especial, más aún cuando se trata de asistencia social. Entre los meses de enero del 2022 y enero del 2023, habían sido repatriados a México, tan solo desde los Estados Unidos de América, un total de 3,761

³ Artículo 5º, fracción III de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas.

⁴ Artículo 5º, fracción V de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas.



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

personas de origen zacatecano⁵, mismos que después de un procedimiento administrativo y/o migratorio seguido por parte de las autoridades de dicho país, fueron devueltos a México por diversos motivos, entre ellos por no contar con la documentación necesaria para acreditar su estancia regular en los Estados Unidos de América.

Es importante advertir que, las cifras establecidas en el párrafo anterior y dadas a conocer por la Unidad de Política Migratoria del Gobierno de México, contemplan solo a las personas que han sido repatriadas de manera forzosa desde los Estados Unidos de América, quedando fuera de dicha estadística las personas que por voluntad propia han decidido regresar a su lugar de origen, en este caso, al Estado de Zacatecas.

De forma común las y los migrantes repatriados a sus entidades de origen carecen de los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia por lo menos en el corto plazo, por lo que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, más aún cuando por parte de las autoridades federales se han suprimido los apoyos que se otorgaban con anterioridad para poder establecerse de forma óptima en nuestro país y poder desarrollar actividades que les permitan tener una vida digna. Esta situación se agrava considerablemente cuando se trata de menores de edad no acompañados que han sido repatriados, quienes son más vulnerables y susceptibles de sufrir drásticamente la difícil situación económica, social y de inseguridad que se vive.

Por ejemplo, a nivel nacional se contaba anteriormente con el denominado “Fondo de Apoyo a Migrantes”, mismo que tenía como objetivo “apoyar a los migrantes mexicanos en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, y fomentar la operación de albergues que los atiendan”. Dicho programa otorgaba, por ejemplo, apoyos para fomentar el autoempleo por hasta 30 mil pesos por persona y apoyos para transporte terrestre para el regreso de los migrantes a sus lugares de origen por

⁵ Eventos de devolución de mexicanas y mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2022 y Enero 2023. Véase en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2022&Secc=5>



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

2 mil pesos.⁶ Lamentablemente este y muchos otros programas más de apoyo a las y los migrantes han desaparecido, quedando dichas personas en una situación de mayor vulnerabilidad.

Es por lo anterior que, en un sentido de responsabilidad y buscando que se otorgue un apoyo y soporte a las personas que se encuentren en las condiciones y situaciones mencionadas con anterioridad, la presente iniciativa de decreto para reformar la Ley de Asistencia Social del Estado de Zacatecas se constituye como la puerta de acceso a diversos derechos para las personas con cáncer, las personas en condición de desplazadas y las personas migrantes retornadas y repatriadas, mismas que por el momento no cuentan con el respaldo necesario por parte de las instituciones gubernamentales para enfrentar las situaciones complejas por las que atraviesan.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad fue la competente para estudiar y analizar la iniciativa, así como para emitir el correspondiente dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 130, 132 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. ESTADO DE BIENESTAR Y LA ASISTENCIA SOCIAL. El Estado de bienestar y las políticas de asistencia y seguridad social, como las conocemos en la actualidad, tienen orígenes tan antiguos como la humanidad misma y nacen de la necesidad del hombre por desarrollarse en un entorno colectivo

⁶ Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes. Véase en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5516826&fecha=21/03/2018



y organizado, llevándolo a la concepción de un ente político que, más tarde, sería denominado Estado y al que actualmente podemos definir como:

... la sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.⁷

El estudio del Estado primitivo ha permitido ver su evolución desde los denominados Estados *despóticos* o *teocráticos* que funcionaban por sistemas de estamentos o clases sociales prácticamente inamovibles y heredados por nacimiento, donde permeaba la desigualdad y en los que solo la clase dirigente y aquellas consideradas como privilegiadas gozaban de derechos reconocidos y podían acceder a un estilo de vida digno.

La sustitución de la sociedad estamental por la sociedad de clases se fundamentó en la acumulación de riquezas o bienes materiales, surgiendo de esta acumulación de capital dos nuevas clases sociales: la burguesía o los empresarios, que poseían los medios de producción y con sus riquezas se impusieron socialmente para reclamar el poder político, ocupando altos cargos en el ejército, la diplomacia y el servicio público; y el proletariado, como los antiguos agricultores que con el éxodo de los campos a la ciudad se convirtieron en

⁷ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. Edición México, 1984. Pág. 22. En: Villalobos de Alba, María de San Juan. Tesis: "La relación laboral entre el Estado y sus servidores". Universidad Autónoma de Zacatecas. Unidad Académica de Derecho. 1990.



obreros industriales que no poseían más fortuna que su salario, alimentación precaria y alojamientos insalubres, diezmando su calidad de vida y exponiéndolos a un alto índice de mortalidad.

**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

Si bien hasta finales de la edad media, la familia y la iglesia eran las instituciones encargadas del cuidado de los huérfanos, las viudas, los ancianos y los enfermos, con el desarrollo del capitalismo durante de la revolución industrial, estas instituciones se vieron rebasadas en su labor, la asistencia social se hizo necesaria, puesto que el propio capitalismo debilitó y destruyó los mecanismos solidarios de reproducción social pre-industriales.

Así, en países como Inglaterra, surgieron instituciones como el *Sistema británico de ayuda para los pobres*, en un intento por establecer “... un sistema público de ayuda nacional, legal y obligatorio, para mantener al pobre cuando no tenía trabajo y cuando fuera anciano”⁸, en el año de 1946.

A raíz de la gran crisis de los años treinta; después de la Segunda Guerra Mundial, en los países de Europa Occidental se desarrolló un sistema de solidaridad social que pretendía corregir las injusticias del llamado *capitalismo espontáneo*, haciendo al Estado el responsable directo del progreso social de la población y configurándolo como un “Estado providencia”,

⁸ Damián, Araceli. Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México. Acta Sociológica. No. 70. Universidad Nacional Autónoma de México. 2016. Disponible en: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0186602817300075?token=C4D532607D7C397E2AEF3F0FA187A5ADACAD063C303590F0D810FB8E89A11E3875EAE9B94877891061E5FC1F8E9E6FDF7&originRegion=us-east-1&originCreation=20210709052547>



“Estado benefactor” o como más comúnmente se le conoce, “Estado de bienestar”.

H. LEGISLATURA DEL ESTADO

El Estado benefactor desarrollado, que pasó a ser una de las marcas distintivas de la próspera “Edad de Oro” de la posguerra, implicó algo más que una mera actualización de las políticas sociales vigentes en el mundo industrial avanzado. En el más amplio de los sentidos, representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo.⁹

El Estado de bienestar y la asistencia social se presentan entonces no solo como una serie de disposiciones legales que otorgan a los ciudadanos el derecho a percibir prestaciones de seguridad social en las que se incluyen servicios otorgados por el Estado como la salud y la educación, sino que además y principalmente intervienen en aquellas situaciones definidas como de necesidad y contingencia, haciéndose valer de instituciones del Estado, burocráticas y servicios profesionales para tal fin.

El modelo de asistencia social se constituyó como la piedra angular para la mejora en la calidad de vida familiar y la

⁹ Gosta Esping-Andersen, “Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, *Revista Desarrollo Económico* 36, 142 (julio-setiembre, 1996): 523. En Farge Collazos, Carlos. *El Estado de Bienestar. Enfoques (La Plata)*. ISSN: 1669-2721. Argentina. 2007. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/EnfoquesLaPlata/2007/no1-2/4.pdf>



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

realización personal, la seguridad en el empleo, el acceso universal a servicios públicos proporcionados por el Estado, como la educación, la sanidad y los sistemas de pensiones, aunado a nuevas perspectivas en la legislación social evitando que circunstancias como la incapacidad, enfermedad, desempleo o vejez sumieran nuevamente en la pobreza a la población más vulnerable; se le reconoce, aun en la actualidad como una institución clave en el mejoramiento de las condiciones sociales y del desarrollo de las capacidades vitales de la población, sin importar las diferencias de origen, clase, género y edad.

TERCERO. LA ASISTENCIA SOCIAL EN ZACATECAS PARA LOS SECTORES POBLACIONALES VULNERABLES EN ESTADO DE CONTINGENCIA. Zacatecas es un estado pluricultural, en el que convergen sectores poblacionales diversos, con ingresos económicos y acceso a servicios de bienestar social distintos para cada sector; a pesar de los esfuerzos del Estado y sus instituciones por asegurar el desarrollo integral de todos sus pobladores, es una realidad innegable que existen comunidades y municipios con altos índices de marginación y pobreza que necesitan apoyos institucionales preferentes.

Aunado a lo anterior las condiciones específicas de estos sectores, permiten una diferenciación y agudización en las



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

carencias que padecen, no solo se trata de marginación económica o de rezagos educativos, sino que hay sectores sociales con estados de contingencia concretos que requieren una atención especializada de los aparatos institucionales del Estado, tal es el caso de las personas migrantes retornadas y repatriadas y las personas en condición de desplazadas.

Las cifras y estadísticas presentadas en la exposición de motivos de la iniciativa, dan cuenta de la necesidad especial de apoyo y protección de los derechos humanos de las personas en las situaciones citadas en el párrafo anterior, por lo que coincidimos con los iniciantes, en la urgencia de crear medidas específicas que resguarden sus derechos humanos más fundamentales, tales como el acceso a la salud, al trabajo digno y remunerado, al autoempleo, a la educación, al uso y disfrute de una vivienda digna y a la seguridad social.

La violencia que adolece la población zacatecana ha tenido como consecuencia que comunidades enteras se hayan visto forzadas a abandonar sus lugares de residencia, sin contar con certeza en la procuración de los bienes y servicios más elementales, por lo que las personas desplazadas se encuentran en un estado de particular vulnerabilidad que debe ser atendido conforme a las leyes en la materia, que en fechas recientes han actualizado nuestro marco normativo estatal. Para tal propósito, el trabajo coordinado desde las instituciones de asistencia social



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

debe ser un imperativo que permita a estas personas la satisfacción de sus necesidades más elementales, así como un rápido retorno a sus condiciones de vida ordinaria.

En el caso específico de las personas migrantes retornadas y repatriadas, el Estado tiene la obligación de asegurar para ellos y sus familias un regreso seguro a sus comunidades de origen, además de procurar brindarles atención especializada para que en su regreso cuenten con las herramientas necesarias que les permitan una sólida inclusión en el sector social, educativo y laboral.

Si bien las carencias generalizadas a las que un importante sector de la sociedad zacatecana se enfrenta día con día son un problema que a diario múltiples organismos estatales trabajan por erradicar, es necesario un esfuerzo extraordinario por los tres poderes estatales, en conjunto con los organismos federales especializados para atender, acompañar y asegurar a todos los zacatecanos en condición especial de vulnerabilidad la cobertura y protección de sus necesidades más elementales, así como de sus derechos humanos.

Por tal razón, consideramos que esta reforma extiende la protección de los derechos humanos a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas desplazadas y las personas migrantes, con la



finalidad de asistirles para superar tal condición, porque esa es la esencia de los servicios de asistencia, el brindar atención para lograr un estado de bienestar para todas y todos, garantizando así el ideal de vivir en una sociedad justa e igualitaria.

CUARTO. IMPACTO PRESUPUESTAL. Conforme a lo dispuesto 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, el Dictamen no requiere de impacto presupuestario, puesto que en el caso de las personas desplazadas ya existe un Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno con presupuesto específico asignado para la atención y asistencia de las personas desplazadas, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo XII de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas. En el caso de las personas migrantes retornadas y repatriadas la Ley materia del presente instrumento legislativo establece como una finalidad el prestar los servicios de asistencia social, que en la práctica se realiza por las dependencias competentes del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos, en la esfera de sus respectivas atribuciones; por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, mismos que ya tienen una asignación presupuestal para tal efecto.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

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

DECRETA

Único. Se adicionan las fracciones XVII y XVIII, recorriéndose la siguiente en su orden al artículo 10 de la Ley de Asistencia Social del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículo 10. ...

I a XVI.

XVII. La promoción del bienestar y la atención de las personas desplazadas, de conformidad con lo establecido en la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas;

XVIII. La promoción de los derechos humanos y la atención integral de las personas migrantes retornadas y repatriadas, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, y

XIX. Los análogos a los anteriores que tiendan a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral de la familia.

TRANSITORIOS



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

**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

Artículo segundo. Se derogan aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.



**COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO
PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.**

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Zacatecas, a los veintinueve días del mes de junio del año dos mil veintitrés.

✓ **PRESIDENTA** 

DIP. MARTHA ELENA RODRÍGUEZ CAMARILLO

SECRETARIA



**DIP. GABRIELA MONSERRAT
BASURTO ÁVILA**

SECRETARIO



DIP. NIEVES MEDELLÍN MEDELLÍN