



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

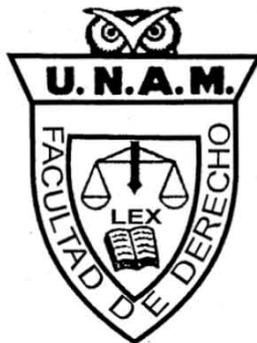
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

EL DESARROLLO SOCIAL EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
JANET ALEJANDRA MIGUEL VÁSQUEZ



ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA

MÉXICO, D. F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D. F., a 19 de agosto de 2010

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, **JANET ALEJANDRA MIGUEL VÁSQUEZ**, con número de cuenta **099204208** ha elaborado la tesis denominada **“EL DESARROLLO SOCIAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO”**, bajo la dirección del **LIC. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA** y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”


LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



C.c.p.-Dr. Ruperto Patiño Manferrer.- Director de la Facultad de Derecho.- Presente.-
C.c.p.-Mtra. Zaudisareth Bobadilla.- Secretaria de Exámenes Profesionales.- Presente.-
C.c.p.-Alumna Janet Alejandra Miguel Vásquez - Presente.-



A mis padres Evelia y Constantino, por todo el esfuerzo y apoyo que me brindaron a lo largo de mi formación profesional, por haber estado conmigo en los momentos más difíciles y así hoy después de un arduo camino ver concretada esta meta con satisfacción y compartirla con ellos.

A mi hijo Alexis, por ser la principal inspiración y el motivo para concluir esta etapa tan importante en mi vida, deseando que en un futuro él también pueda lograr esa meta con éxito.

A Nes, quien a pesar de ya no estar con nosotros le agradezco infinitamente los consejos, risas y todos aquellos momentos inolvidables que compartimos, los cuales llevo en mi corazón y recuerdo siempre con mucho cariño.

A mis hermanos Pedro, Georgina y Elizabeth, por todo el apoyo incondicional que me brindaron siendo piezas fundamentales para lograr esta meta.

A Laura por su apoyo, a Katy y Brian con cariño anhelando que concluyan estudios profesionales.

A Mi tía Irma y Pedro y mis primos Pedro, José Manuel y Liliana, deseándoles de todo corazón que salgan adelante en su vida profesional.

A mis maestros, muy en especial al Licenciado Francisco Javier Venegas Huerta, a quien agradezco profundamente haber aceptado ser mi asesor en este proyecto académico, brindarme su apoyo y conocimiento y sobre todo por la oportunidad de aprender de él.

Al Licenciado Pedro Noguérón Consuegra por las sugerencias y la atención que me brindo en este proyecto que hoy se hace realidad.

A la Honorable Universidad Nacional Autónoma de México y su Facultad de Derecho, por todos los conocimientos que ahí adquirí, por la importancia que representan en esta etapa que concluyo y por que hoy y siempre estaré orgullosa de haber formado parte de ellas.

“EL DESARROLLO SOCIAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO”

INDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.1 En la Época Prehispánica	1
1.2 Época Colonia.....	5
1.3 En la Independencia y la Constitución Federal de 1824.....	10
1.4 La Constitución Federal de 1857.....	13
1.5 El movimiento armado de 1910 y la Constitución Federal de 1917.....	18

CAPITULO II

FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DESARROLLO SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.1 Competencia Legislativa.....	28
2.2 Distribución de facultades	
2.2.1 Gobierno Federal.....	35
2.2.2 Gobiernos de las Entidades Federativas.....	39
2.2.3 Ayuntamientos y Delegaciones del Distrito Federal.....	42
2.3 La regulación jurídica del Desarrollo Social en las Entidades Federativas	
2.3.1 Características jurídicas comunes del Desarrollo Social en las legislaciones de las Entidades Federativas.....	49
2.4 El Derecho del Desarrollo Social en el Distrito Federal.....	54

CAPITULO III
LOS DERECHOS DEL GOBERNADO Y EL DESARROLLO SOCIAL EN EL
DERECHO POSITIVO MEXICANO

3.1	Conceptualización del Derecho Social y del Desarrollo Social.....	56
3.2	Objetivos de las Políticas del Desarrollo Social.....	69
3.3	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	76
3.4	El Desarrollo Social en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas.....	91

CAPITULO IV
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL,
ÓRGANOS DE COORDINACIÓN E INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN

4.1	El programa de Desarrollo Social.....	94
4.2	Programas presupuestales de Desarrollo Social.....	96
4.3	Participación social en los programas.....	112
4.4	Órganos de coordinación del Desarrollo Social.....	118
4.5	La concertación, cooperación y coinversión social para el desarrollo.....	123
	CONCLUSIONES.....	129
	APÉNDICE DE JURISPRUDENCIAS.....	135
	BIBLIOGRAFÍA.....	151

INTRODUCCIÓN

La razón que motiva la presente investigación es la necesidad apremiante de conocer el impacto que produce el orden jurídico vigente en el desarrollo social de nuestro país.

La evolución política, económica, social y cultural del pueblo mexicano nos permite avisarar el desarrollo social entendido como un derecho que permita el acceso a los satisfactores básicos de la población, principio que ha sido recogido por el Constituyente Permanente en los artículos 25 y 26 de la Carta Magna, conforme a lo siguiente:

“Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Bajo esta premisa constitucional el objetivo fundamental del presente trabajo consiste en analizar los antecedentes del desarrollo social en el País; conocer las facultades constitucionales existentes a nivel federal, local y municipal en materia de desarrollo social; la legislación que a nivel estatal rige el desarrollo social; identificar los conceptos de derecho social y desarrollo social; el contenido del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, así como los programas sociales aprobados de conformidad con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos asignados tanto federal y local para tal fin; conocer los órganos que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social y las facultades que la ley les confiere, así como los instrumentos jurídicos con los que cuenta el Ejecutivo Federal para hacer efectivos los objetivos, estrategias y acciones de desarrollo social con la participación que corresponda a los sectores público, social y privado, en el marco de la Constitución Federal y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

Previo al análisis dogmático jurídico del desarrollo social es menester hacer referencia de algunos antecedentes en materia de desarrollo social y así poder apreciar que desde la época prehispánica, según el historiador Ernesto de la Torre Villar, el desarrollo social se caracterizó por la desmedida concentración de la riqueza en pocas manos, siempre en perjuicio de la mayoría de los sectores de la población, generando desigualdad y estratificación social, lo que derivó en una serie de preferencias para unos cuantos.¹

Al paso del tiempo el desarrollo social fue adquiriendo una dimensión totalmente diferente y se convirtió en parte fundamental como propósito para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, lo que se concretó jurídicamente mediante el reconocimiento de los derechos sociales de educación; salud; alimentación; vivienda digna; medio ambiente sano; el trabajo y la seguridad social; y los relativos a la no discriminación, es decir la igualdad de hombres y mujeres, lo cual significó una innovación en leyes de este género, sin duda una de las conquistas más valiosas obtenidas en el movimiento social de la Revolución mexicana, cuyos ideales quedaron consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El desarrollo social en los Estados Unidos Mexicanos (en adelante México) es sumamente abstracto, toda vez que en el ámbito social subsisten profundas desigualdades, lo que trae consigo elevados niveles de pobreza y marginación, al extremo de que según los censos oficiales existen en México alrededor de 50 millones de personas que viven en situación de pobreza.

En la realidad nacional el crecimiento económico y el empleo no se han alcanzado óptimamente y la distribución del ingreso y de la riqueza están muy lejos de vivirse con plenitud, lo que se traduce en una desigualdad social de individuos, grupos y clases sociales, que trastoca el régimen democrático que preconiza la propia Constitución Federal al no

¹De la Torre Villar, Ernesto et al. Historia de México I. Época Prehispánica y Colonial. Editorial McGrawHill, México, 1988, pp.56-57

lograrse el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano, tan es así que al no existir fuentes de empleo no existe la percepción de un ingreso familiar digno y suficiente, por tanto las desigualdades entre grupos sociales, son factores que acrecientan la distancia entre la riqueza y la pobreza de los individuos, originando con ello una reducción considerable en las posibilidades de acceder a todos los satisfactores sociales.

El término desarrollo social se entiende como la forma general de un proceso de mejoramiento progresivo de la calidad de vida de las personas, mediante la satisfacción de sus necesidades básicas y la superación de las condiciones de pobreza y marginación, lo que contribuye en gran medida a garantizar los derechos.²

Así los derechos sociales se constituyen en derechos fundamentales que no nacen por concesión del Estado, ni de la ley, sino que tienen como fundamento esencial los atributos de la persona humana que justifican su protección por parte de los poderes públicos los cuales tienen como finalidad esencial la defensa, el desarrollo de la persona y el respeto de su dignidad.

Para lograr una verdadera satisfacción de desarrollo y que el Estado garantice efectivamente los derechos sociales, no es suficiente el hecho de que se encuentren reconocidos en la Constitución, sino que además es indispensable contar con instrumentos jurídicos federales y locales que prevean las formas y mecanismos para concretarlos atendiendo de esta forma a las características propias de cada región y de cada entidad federativa.

Antes de que se aprobara la Ley General de Desarrollo Social se formularon tres iniciativas de ley, de fechas 26 de abril de 2001, 6 de diciembre de 2001 y del 30 de abril de 2002, realizadas la primera y tercera por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática

² López Robles, Andrés et ell. Catedra 2006 “Juan de Dios Bátiz” “Desarrollo Social y Humano en el contexto Urbano y Rural”, Instituto Politecnico Nacional, México, 2006, pp. 238-239.

(PRD) y la segunda por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN).

Fue hasta el 20 de enero de 2004 que entró en vigor a nivel federal la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objetivo primordial radica en promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de toda la población consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo establece en ella las bases y reglas a las que habrá de sujetarse la Política Nacional y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, aspectos en donde destaca la distribución y concurrencia de competencias entre los tres niveles de gobierno. Además, las políticas públicas y los programas de desarrollo social deben ser ejercidos basándose en los principios de eficiencia, equidad, participación social y eficacia, con el fin de buscar las condiciones más favorables para la población para que tengan oportunidad de acceder a los sistemas de educación y se satisfagan las necesidades de alimento, vivienda, vestido, salud y seguridad social.

También es importante que la política social del País y de los Estados, se centre en impulsar el desarrollo social y la superación de la pobreza, apoyándose para lograrlo en los programas de mediano y largo plazo que diseñe el Ejecutivo Federal y local, según corresponda, tomando en cuenta la participación de la sociedad en el diseño y ejecución de los mismos.

Por ello, es pertinente que la política social federal y estatal se funde en una estrategia que mejore las demandas sociales y amplíe la participación de la población en la definición y ejecución de las acciones y programas a implementar y que los recursos asignados sean utilizados con transparencia y equidad, y se consoliden los mecanismos de planeación y evaluación de las políticas y programas.

Finalmente, el desarrollo social no puede considerarse como una meta, sino como un camino que debe ser construido día tras día, a través del cual se satisfagan las necesidades auténticas de los individuos y se garantice el cumplimiento de los derechos sociales, asegurando el acceso

de toda persona a los beneficios del desarrollo social en el país, con el objetivo de reducir la brecha de la pobreza, desigualdad y marginación que existe y hacer efectiva la democracia.

*“Sol, tú que eres tan parejo
para repartir tu luz
le habías de enseñar al amo
a hacer lo mismo que tú.
El amo nomás nos pega
nos hambrea y nos maltrata
mientras que en nosotros tiene
una minita de plata...”*

CORRIDO POPULAR

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.1 En la Época Prehispánica.

En el período de la precolonia, unos dos mil años antes de la llegada de los españoles, habitaron el territorio de Mesoamérica diversos grupos humanos, entre los que destacan por consolidar el Estado más importante en el México Prehispánico los aztecas, también llamados mexicas o tenochcas, debido a que su centro se encontraba en México-Tenochtitlán.³

Tenochtitlán se fundó en 1325 y a partir de esa época comenzó la extensión de su imperio. Moctezuma I, Acayácatl, Ahuizotl y Moctezuma II, jefes más notables que contribuyeron a que el imperio llegará a su esplendor. Como sabemos, el imperio azteca se formaba por la triple alianza, esto es, México, Texcoco y Tacuba, teniendo funciones limitadas y bien definidas. Fundamentalmente era una alianza para hacer la guerra y cobrar tributo de los lugares conquistados.

En el ámbito social, los aztecas crearon la institución del calpulli, la cual constituía el núcleo básico de la sociedad mexicana, misma que se dividía en clases sociales y en función de éstas eran los privilegios que obtenían, así tenemos en la cúspide a los pilli o pipiltin (nobles) y el sacerdocio quienes eran considerados portadores de la divinidad nacional, enseguida los

³ Álvarez Rogelio, José. Enciclopedia de México, Tomo II. Secretaría de Educación Pública, México, 1987. p

macehuales o macehualtin (gente del pueblo) realizaban los trabajos más pesados a beneficio de los pilli y los pochtecas (comerciantes y artesanos).⁴

Como otra forma de fusión institucional de la organización social, se encuentra el estamento, definida como la categoría jurídica que combinaba un conjunto de funciones económicas, políticas y sociales, por lo que los derechos y obligaciones, así como la libertad de acción e igualdad ante ley de los individuos, se daba de acuerdo a la adscripción al estamento al que pertenecía.

Los derechos de propiedad era una de las condiciones previas, que era considerada fundamental para la formación de las clases políticamente definidas. De esta forma, los campesinos y artesanos formaban el estamento plebeyo, quienes se agrupaban en unidades corporativas. Los miembros de los rangos más elevados en el sistema estamental formaban los consejos superiores de la jerarquía política y ceremonial que funcionaban como cuerpos colegiados encargados de las distintas esferas de gobierno.

Según el historiador Pedro Carrasco, el estamento dominante incluía tres rangos, el primero de ellos era el del rey o tlatoani, cuyo significado era hablador, mandón o gobernante, siendo éste el soberano de una ciudad o señorío, que desempeñaba funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, y es quien recibía tributos y servicios de la comunidad, además gobernaba por vida y por lo general le sucedía un pariente, sin embargo podían existir varios señores con el mismo título, dado que, había diversas unidades políticas que estaban subdivididas en parcialidades político-territoriales, en consecuencia esa distinción se marcaba llamando huey tlatoani o gran señor al de mayor autoridad.⁵

El segundo rango era el teuctli o señor, siendo un título de estatus variable, que requerían de la autorización del tlatoani, se encargaba de la

⁴ Carrasco Pedro et all. Historia General de México, Tomo I. Editorial El Colegio de México. 1976. p. 194

⁵ *Ibidem*, p. 192

administración de la gente y de la organización política bajo el poder del rey. Este título se transmitía mediante herencia.

El tercer grado en el estrato superior es el de noble o pilli, cuyo significado literal es de “hijo”, mismo que se conformaba por todos los hijos del teuctli o tlatoani, se les empleaba en puestos inferiores de la organización civil y militar.

Ahora bien, es importante destacar que en esta época la casa, vestido y educación estaban condicionados por la calidad social del individuo y uno de los aspectos relevantes en la sociedad mexicana, que estaba estrechamente relacionada con la división del trabajo, era precisamente la organización social, lo que se reflejaba en una distribución desigual del poder económico y político entre los distintos sectores sociales, lo que establecía una diferencia en los derechos a los medios de producción y al control de los órganos de gobierno.

Era un hecho que la falta de animales domésticos y de maquinaria hacía necesario el empleo de masas de trabajadores para la realización de obras públicas, de tal modo que, la división social del trabajo identificada como “fusión institucional”, era la característica de sociedades primitivas y arcaicas, en las que se combinan actividades que en sociedades más complejas se transforman en instituciones claramente definidas, asimismo, cabe destacar que la economía estaba dirigida por el Estado y las relaciones económicas en la producción y distribución de bienes se basaba en relaciones políticas de sujeción y dominio; los excedentes económicos eran destinados a la realización de obras públicas y a los gastos ceremoniales de las instituciones políticas y religiosas. Es importante destacar que de la expresión “por su rueda y tanda”, implicaba la organización de los trabajadores en grupos similares a los militares, donde recibían órdenes de los mandones o capitanes encargados de reclutarlos y dirigirlos. Además, existía un sistema de turnos, el cual consistía en la coordinación de distintos

grupos de trabajadores, los cuales se dedicaban a actividades determinadas en períodos definidos de tiempo.⁶

Ahora bien, es importante destacar que la alimentación del pueblo azteca se basaba principalmente en la pesca y agricultura, y quienes formaban parte de la familia campesina, producían no solo sus alimentos, mediante los diversos tipos de cultivo empleados, sino además, las mujeres se encargaban de realizar trabajos de tejido y la construcción de la casa familiar, había también, actividades especializadas que consistía en realizar artículos de lujo, para los sectores superiores de la sociedad.

Se empleaban diversas técnicas de cultivo, de acuerdo a la región en la que se encontraban, desde el llamado cultivo de roza⁷, en regiones boscosas, hasta el cultivo permanente con riego en los llanos o en las terrazas de las laderas y una de las técnicas más conocidas eran las chinampas que se llevaban a cabo en las ciénegas y orillas de los lagos, utilizando un bastón plantador conocido con el nombre de coa o huictli.

Con respecto a la educación, existían escuelas diferentes para los macehuales y pillis, así también había las que eran especiales únicamente para las mujeres, cuyo objetivo primordial consistía en darles entrenamiento sacerdotal antes que se casaran y enseñarles los trabajos propios de su sexo.⁸

En el Códice Mendociano y en el Florentino estaban representadas las diversas etapas de la educación de los niños, la jerarquización de su aprendizaje, la formación de sus hábitos de trabajo y la disciplina, así como las sanciones que se aplicaban en caso de contravención. Existían dos instituciones que completaban la educación formativa de los jóvenes, ahí se

⁶ Ibídem, p. 188

⁷ El cultivo de roza consiste en talar una sección del bosque en una época propicia para secar la vegetación y quemarla, posteriormente a la quema se siembra por medio del palo bastón plantador y el siguiente paso es arrancar o cortar las hierbas nocivas de los sembrados. Ángel Gallo Miguel. Historia de México Contemporáneo I. Del Tlatoani a Porfirio Díaz. Editorial Quinto Sol, México, 1997, p. 74

⁸ Álvarez Rogelio José, Ob. Cit. p. 751

les instruía en ciertas disciplinas que les permitía desarrollar sus aptitudes intelectuales y penetrar en el conocimiento técnico, científico y religioso. El telpochcalli, o casa de solteros, ahí se les adiestraba en las artes militares y técnicas; en el calmecac o hilera de casas se les enseñaba principios y ritos religiosos, así como el estudio de las matemáticas, astronomía, calendario e historia y finalmente en el cuicalli o casa de cantos, ahí se enseñaba música, canto y danza.⁹

La diferencia social que existía entre los habitantes del pueblo mexicana, era evidente, a tal grado que carecían de propiedades y recursos de todo tipo, aunado a ello la explotación de la que eran objeto, que sin duda, empeoro con los Españoles y la conquista despiadada que realizaron a los ciudadanos pobres y carentes de todo bien.

1.2 Época Colonial.

A lo largo de tres siglos de dominio colonial, los españoles lograron imponer su propio sistema social, económico y político, que termino con los sistemas jurídico- sociales que tenían los Pueblos del Valle de México. En la Nueva España estuvo vigente en primer término la legislación indiana, dentro del cual ocupan un lugar preeminente las Leyes de Indias, mismas que se caracterizaron por tratarse de leyes particulares y no generales.

En 1524 se establece el Real Consejo de Indias, uno de los órganos más importantes instaurados en el México virreinal, integrado por un presidente, varios consejeros, un canciller, un fiscal, dos secretarios, un tesorero general y otros empleados, expedía las reales cédulas, con el objetivo de proteger a los indígenas y de mejorar las condiciones de trabajo. El Real Consejo de Indias era un cuerpo colegiado, que actuaba como legislador, administrador y juzgado de última instancia.

⁹ De la Torre Villar, Ernesto et all. Ob. Cit. p. 59.

En esta época se crearon dos Audiencias, mismas que tenían el carácter de tribunal superior y ante ellas se apelaban las decisiones de los tribunales menores; funcionaron dos, una en la Ciudad de México y otra en Guadalajara. De sus resoluciones sólo podían apelarse ante el Consejo de Indias, además tenían la facultad de dictar leyes reglamentarias que recibieron el nombre de *autos acordados*.

La Segunda Audiencia fue sin duda la más importante, en virtud de que en ésta se establecieron las bases para la organización política administrativa y social de la Nueva España. En materia social, surgió una rígida separación de la población novohispana, basada principalmente en diferencias raciales, lo que trajo consigo la formación de una sociedad dividida en castas y en consecuencia una organización social perfectamente definida, en la cual los indios constituían la clase más desprotegida y dominada de toda esa época.

Es por ello, que a través de la conquista, los aborígenes quedaron a merced de los españoles, originándose de esta forma la verdadera propiedad privada en manos de pocas personas. Sin duda, las condiciones de los indígenas comenzaron de una forma desfavorable, con la implantación de un nuevo sistema que sería considerado la base del trabajo de la economía novohispana, llamado la encomienda.

La encomienda consistía en un sistema mediante el cual los colonizadores españoles contraían el compromiso de cristianizar a los indios que a ellos se encomendaran y protegerlos, a cambio de tributos y servicios que éstos realizaban, en las tierras y minas propiedad de aquéllos; la encomienda estaba inspirada en fines de protección, defensa y cristianización del indígena,¹⁰ de esta forma los encomendados tenían la obligación de entregar a los encomenderos el tributo.

¹⁰ Cue Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854. Editorial Trillas, México, 1975, p. 60.

Otra forma de organización del trabajo de los indígenas, tenía por objeto atender tareas agrícolas, de construcción, de minas o de transporte. Era temporal y no vitalicio como las encomiendas, y era mediante el pago de un irrisorio salario. El trabajo que realizaban los indios a favor de los caciques, señores y la clase sacerdotal, de la época Prehispánica, desapareció para pagar ahora el tributo directamente al rey o al encomendero y para sostener la nueva organización eclesiástica que existía.

Posteriormente, surgieron diversas Reales Cédulas y disposiciones cuya finalidad consistió primordialmente en terminar con la esclavitud y mejorar las condiciones laborales de los indígenas, sin embargo su ineficacia fue nula.

En 1542, con la expedición de las Leyes de Indias, España se proponía crear el monumento legislativo más humano de los tiempos, las cuales eran de carácter administrativo, de orden económico y de carácter social. Respecto de los indígenas y el sistema de encomienda, disponían entre otras, buen trato para los indígenas, libertad para los esclavos cuyos dueños no demostraran poseerlos en virtud de un título legítimo y además que el cobro de tributos se hiciera previa tasación. Su finalidad era proteger al indio de la explotación despiadada que llevaban a cabo los encomenderos. Tres años después, estas Leyes fueron suspendidas en su aplicación.

Las Leyes de Indias constituyen el antecedente más brillante de la época, donde se encuentran disposiciones de carácter proteccionista a favor de los indios contra la explotación de los conquistadores en la Colonia, no obstante que en ellas se reclamaba la esclavitud, la servidumbre, bajo ese tenor el espíritu de estas leyes fue el de reconocer su categoría de seres humanos, proclamar la libertad y la igualdad del indio con el fin de civilizarlo, aunque en la realidad y aún con todos esos esfuerzos de igualar la situación del indio respecto del amo, más bien eran actos de misericordia para todos

aquellos que carecían de todo derecho social que pudiese existir y que era cruelmente explotada.¹¹

En 1720, se dio fin a la encomienda, sin embargo, todos los aborígenes despojados de sus tierras comunales o de propiedad particular, se convirtieron en peones de latifundios, minas u obrajes, siendo ahora, el peonaje el sustituto histórico de la encomienda como sistema de trabajo. Aunque si bien, esta forma de trabajo había surgido desde el siglo XVI, influyó de forma considerable para que se diera paso a este nuevo sistema, el cual trajo consigo el uso de la moneda y la concentración de trabajadores en lugares determinados.

Con la aparición de este nuevo sistema, surgieron disposiciones que trataron de dar protección a los trabajadores, prohibiendo que los salarios se pagaran por adelantado, sino que éstos se pagaran cada día o bien, al fin de semana y si ese fuese el caso que únicamente se adelantara dinero por más de las dos terceras partes del salario ganado en cuatro meses, dejando la tercera parte para entregarla en reales semanarios y esto para evitar que los obreros se empeñaran por deudas; se estableció que los jornales debían ser fijos, así como las tareas que habían de realizar los obreros, estipulándose además que el salario debía pagarse en mano propia, prohibiéndose también la costumbre impuesta a los operarios, de redimir las deudas por otros contraídas. En cuanto a las horas y jornadas de trabajo, estas leyes establecían que la entrada al trabajo había de ser temprano, con la luz del día y la salida al toque de oraciones, es decir, “de sol a sol”, que debía darse media hora para almorzar y dos a medio día para comer y descansar, prohibiéndose que laboraran de noche, en domingos y días festivos, a no ser en este último caso, que fuese por motivo de una faena muy urgente. Por lo que se refiere al trabajo de mujeres y niños, se prohibió trabajar en los obrajes a mujeres solteras, salvo que fueran en compañía de sus padres y hermanos, ni casadas no trabajando en el obraje el marido; y que se ocupara a niños sin intervención de sus padres o pariente más inmediato, y

¹¹ *Ibíd.*, p.62

en defecto de éstos, el tutor. En casos de enfermedad, se autorizaba al patrón para ir descontando lo que hubiera gastado en la curación del obrero, en las dos terceras partes de su jornal. De la misma forma, prohibían las tiendas de raya.¹²

Frente al obraje, existía el taller artesano sometido de igual forma, al sistema gremial, existiendo una marcada jerarquía en su interior, desde maestros, oficiales y aprendices, constituyendo un monopolio de la producción, para beneficio solamente de los maestros y propietarios de los talleres artesanos.

Este sistema fue reglamentado por las Ordenanzas de Gremios, redactadas con el propósito de proteger a los artesanos españoles e impedir la competencia por parte de los no agremiados, estableciéndose reglas específicas para cada actividad, además de las jornadas de trabajo, salarios de los obreros, precios de las mercancías, color, tamaño y calidad de los productos, no obstante las Ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres.

El primer gremio constituido legalmente fue el de los bordadores cuyas Ordenanzas se promulgaron en el año de 1546 bajo el gobierno del virrey Antonio de Mendoza. De misma forma que las condiciones de trabajo no mejoraron durante la época Colonial, ni se observaron cambios trascendentales; en la educación sucedió una situación similar, en virtud de que en los primeros años de la colonia, los indígenas no recibieron enseñanza alguna, pues ésta se encontraba bajo el dominio del clero y se impartía únicamente a los criollos y euromestizos, cuyo fin esencial consistía en propagar la religión católica, y no fue sino hasta el siglo XVI en que se crearon escuelas para indios que desaparecieron o entraron en decadencia.

¹² *Ibidem.* p. 84

Es importante mencionar que algunas instituciones creadas por el clero a las cuales solo podían ingresar los criollos fueron entre otras el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco y San Juan de Letrán, colegio para mujeres de Nuestra Señora de la Caridad y a finales del siglo XVIII el de las Vizcaínas, así como la Real y Pontificia Universidad de México que fue creada en 1551 e inició sus trabajos el 15 de enero de 1553.

Durante la última etapa del virreinato, la condición de los indios era de miseria y pobreza, y la explotación a que estuvo sometido en el régimen del peonaje en el trabajo de las haciendas, minas y obrajes, contribuyó en gran medida a estimular impulsos de rebeldía y ansias de libertad, manifestadas más tarde en el movimiento de independencia de 1810.

1.3 En la Independencia y la Constitución Federal de 1824.

Las condiciones sociales, económicas y políticas, derivadas en la desigualdad de la riqueza y en los privilegios de los grupos detentadores del poder, originaron el movimiento tendiente a lograr la independencia de la Corona Española.

Este movimiento insurgente iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla en el mes de septiembre de 1810, bajo el lema “igualdad y libertad” consistió en la abolición general de tributos de indios y castas, pero sin duda, el objetivo primordial de la guerra de independencia consistió en una insurrección agraria dirigida contra el régimen de propiedad existente, con lo que se pretendía culminar con ese período histórico de explotación, dominio y lucha de clases que hasta ese entonces existía.¹³

La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada por las Cortes en Cádiz, el 19 de marzo de 1812 y promulgada en México el 30 de septiembre del mismo año por el Virrey Venegas, establecía como principios

¹³ Colmenares, Ismael et al. De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano. Editorial Quinto Sol, México, 1986, pp. 272-275.

fundamentales la monarquía hereditaria pero no absoluta, otorgaba amplios poderes a las Cortes, igualdad política y jurídica de todos los habitantes de los dominios españoles; sin embargo, ésta nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente en el territorio mexicano.

A pesar de que nuestro país ya contaba con una Constitución, ésta no plasmaba los ideales fundamentales que habían dado origen al movimiento, por lo que el 14 de septiembre de 1813, Don José María Morelos y Pavón convoca al Congreso en Chilpancingo, en cuya sesión inaugural dio lectura a los 23 puntos de su histórico documento titulado “Sentimientos de la Nación”, convirtiéndose en el antecedente fundamental de la Constitución que más tarde se expediría.

Con fecha 6 de noviembre de 1813, el Congreso hace constar en acta solemne la Declaración de Independencia, en la que se declaró la disolución para siempre del vínculo de dependencia del trono español, posteriormente el Congreso reunido en Apatzingán, expide el 22 de octubre de 1814, la primera Constitución de la Nación Mexicana con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. En ella se establecía en su artículo 18 y 24 respectivamente a la ley como expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, definida esta felicidad como el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, derechos fundamentales del hombre en sociedad.

Cabe señalar que aún cuando en esta Constitución se trató de plasmar el reconocimiento de algunos derechos del ciudadano y de establecer una estructura política, no fue suficiente, toda vez que no consagró ninguna medida agraria, tampoco establecía las bases para una reforma al régimen de la tenencia de la tierra que en esa época seguía siendo uno de los problemas que prevalecía en la población indígena.

La Revolución de Independencia como movimiento de lucha social, afectó en gran medida el trabajo en las minas, lo que trajo consigo una crisis en los sistemas y medios de transporte, con repercusiones en la minería, la

hacienda pública y principalmente en la agricultura. Dada la situación que prevalecía en la vieja capital española, el 27 de septiembre de 1821, entra triunfante Agustín de Iturbide al frente del ejército de las tres garantías (religión, unión e independencia), principios que se promulgaron en el Plan de Iguala, culminando de esta forma con diez años de lucha. En ese mismo año, se integró la Junta Provisional Gubernativa, con funciones de órgano legislativo, cuyo primer acto consistió en la expedición del Acta de Independencia del Imperio Mexicano. El 24 de febrero de 1822, quedó instalado el primer Congreso Mexicano, estableciendo que en éste, residía la soberanía de la Nación mexicana.

Posteriormente, las diferencias existentes entre Iturbide y el Congreso, culminaron con la disolución de éste el 31 de octubre de 1822 y en su lugar funcionó la Junta Nacional Instituyente, aprobando el 23 de febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio, cuya función consistió en regir a los indígenas, hasta en tanto, se expidiera la Constitución.

Para el escritor Ernesto Lemoine, refiere que la oposición generalizada contra Iturbide, a fines de 1822, se razonó y divulgó en torno a la disolución del Congreso y ordenar la aprehensión de varios diputados. Por lo tanto se trataba de impugnar la persona de Agustín I, que de cambiar la estructura política de la nación: República versus Monarquía. El pronunciamiento militar de Veracruz, dirigido por Don Antonio López de Santa Ana, a principios de diciembre de 1822, contemplaba la negación de la formula monárquica. Así uno de los principales puntos programáticos, afirmaba que la representación nacional –disuelta por Iturbide- debería, ipso facto restituirse: “Como independiente, soberana, libre y en su estado natural tiene una plena facultad para constituirse conforme le parezca, que más convenga a su felicidad, por medio del soberano congreso constituyente”. Esta postura se acentúa en el Plan de Casa Mata, proclamado el 1 de febrero de 1823, el contenido de este documento radicaba en declarar nulo el imperio desconociendo a Iturbide como Emperador de México; pedía la reinstalación del congreso y cambiaba la forma del estado mexicano de Monarquía a una

República Federal, democrática, representativa compuesta de estados libres y soberanos.¹⁴

En marzo de 1823, Iturbide reinstala el Congreso y el 17 de junio expiden las bases para la elección de un nuevo Congreso, es entonces que a partir del 1° de abril de 1824 comenzó a discutirse el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea el 3 de octubre y publicado el 5 de octubre del mismo año, bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución establecía que la religión debía ser católica, apostólica, romana, además de que su contenido en su totalidad era político, dejando en segundo término el aspecto social, que había dado inicio al movimiento de independencia, toda vez que no reconocía los derechos que el individuo tenía frente al Estado. Finalmente, este ordenamiento jurídico se integraba de VII títulos, subdivididos en secciones y de 171 artículos y estuvo vigente hasta el año de 1835, permaneciendo sin reforma alguna hasta su abrogación.

1.4 La Constitución Federal de 1857.

Hacia el año de 1854 el conflicto político existente entre los conservadores y liberales se distinguió porque los conservadores buscaban la existencia de un ejército poderoso y un gobierno fuerte que continuara defendiendo los intereses de los terratenientes, de la iglesia y de los militares, cuyo fin lo conseguirían oponiéndose a los liberales cuyo objetivo se basaba en eliminar el poder económico y político que hasta entonces conservaba la Iglesia, pugnaban por la separación de la Iglesia y el Estado, por las libertades de cultos, de enseñanza, de trabajo y de pensamiento, resumido lo anterior en el establecimiento de una república democrática,

¹⁴ Lemoine, Ernesto. Insurgencia y República Federal 1808-1824, Editorial Porrúa, México. 1995. pp. 62-63.

representativa y federal que se plasmara en un documento y que además reconociera la igualdad de todos los mexicanos ante la ley.¹⁵

El general Juan N. Álvarez, tomando como base la convocatoria hecha en el Plan de Ayutla reformado en Acapulco el 10 de diciembre de 1841 que en su momento sirvió para integrar el Congreso de mayoría liberal de 1842, expide el 16 de octubre de 1855 la convocatoria para que se reúna el Congreso Constituyente, en Dolores Hidalgo para el 14 de febrero de 1856, pero sustituido el general Juan N. Álvarez por Ignacio Comonfort, éste emite un decreto en el cual modifica la sede y ésta se lleva a cabo en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856, iniciando al día siguiente las sesiones correspondientes.

Ignacio Comonfort sin la intervención del Congreso, expidió el 5 de mayo un ordenamiento jurídico bajo el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, mismo que regiría a la Nación hasta en tanto se promulgara la nueva Constitución.

Fue hasta el 16 de junio de 1856 que el Presidente de la Comisión Ponciano Arriaga dio lectura ante el Congreso al dictamen, mismo que comprendía la parte expositiva y la elaboración del proyecto de Constitución, el cual fue firmado por Mariano Yáñez, León Guzmán, José María del Castillo Velasco, José María Cortés y José María Mata, fungiendo como comisionados propietarios, así como un suplente Pedro Escudero y Echánove quien lo suscribió a reservas de votar contra diversos puntos capitales.

El 4 de julio de 1856 comenzó la discusión del dictamen y el 8 del mismo mes con 93 votos a favor y 5 en contra fue declarado suficientemente discutido, iniciando de esta forma, al día siguiente la discusión particular de cada uno de los artículos que integrarían la Constitución. Durante la discusión del proyecto de Constitución, surgieron diversas discrepancias

¹⁵ Álvarez Rogelio José. Enciclopedia de México, Tomo IV. Secretaría de Educación Pública, México, 1987. p. 2246

que iniciaron dividiendo a la asamblea, debido a que los intereses que perseguían conservadores y liberales eran muy distintos comenzando con la referente a que si debía expedirse una nueva Constitución o únicamente reestablecerse la Constitución de 1824.

El problema social que existía en esa época y que era característico por los abusos que los propietarios de las tierras realizaban con los campesinos fue planteado por Ponciano Arriaga ante la comisión respectiva, así como por José María del Castillo Velasco, con la finalidad que se discutiera y de esta forma se plasmará en la Constitución un mejoramiento de dichas condiciones, pero las ideas del presidente únicamente fueron tomadas en cuenta las concretadas en el artículo 17 de dicho proyecto, en el cual señalaba que **la libertad de trabajo no podía ser coartada por los particulares a título de propietarios**, sin embargo las reacciones de oposición a este artículo por parte de los propietarios fueron inmediatas. Así, el 8 de agosto de 1856 en que formalmente fue discutido este precepto Don Ignacio L. Vallarta se concreto a mencionar que el Congreso nada podía hacer para remediar la situación social que prevalecía, además de que dichas cuestiones no correspondían a la Constitución, sino a las leyes secundarias. Después de diversas modificaciones cambiaron en su totalidad el contenido esencial del artículo¹⁶, limitándose a consagrar la libertad de trabajo.

Las ideas sociales que se debatieron en el seno de la Comisión, sustentadas por los constituyentes hacían referencia a las clases trabajadoras, principalmente a los jornaleros del campo, toda vez que el sector industrial en esa época no representaba un sector de importancia, además no tenían una conciencia de clase al igual que una organización asociativa, por lo que dicho grupo social no influyó de manera significativa en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente.¹⁷

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, 1982. pp. 603-604.

¹⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel. El Pensamiento en la Constitución Mexicana de 1857. Editorial Porrúa. 3ª Edición. México. 1986. pp. 133-137.

Posteriormente, el 18 de noviembre de 1856 fue presentado el proyecto final del artículo 17, mismo que pudo ser la fuente protectora de los trabajadores, y que sin embargo después de diversas discusiones se limitó a proclamar la libertad de trabajo, atacando de esta forma la organización gremial que aún subsistía en esa época. Finalmente este precepto se aprobó en sus términos propuestos sin discusión y por unanimidad para consagrarse en el artículo 4º de la Constitución de 1857, mismo que refiere que *“Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos, ó por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad”*.

El resultado de todas las sesiones concluyó en la inserción de principios básicos, como en su sección primera que proclamaba los tradicionales Derechos del Hombre, -libertad, propiedad y seguridad-, incluyendo entre otras la libertad de enseñanza y de expresión, además estableció de forma amplia la organización política del Estado, lo que reflejó con ello la importancia que en su momento representó ésta por sobre la situación social o cultural del país, así mismo se llevaron a cabo diversas reformas a los artículos 2, 12, 14, 15 y 18 que afectaban significativamente la libertad religiosa, las cuales estaban contenidas en los artículos 13, 5, 7, 18 y 23 respectivamente de la Constitución.

De la misma forma, la Constitución proclamó la abolición de la esclavitud, estableció el requisito del libre consentimiento y de la justa retribución para la prestación de servicios profesionales¹⁸, así como el derecho de la libre asociación¹⁹, cuyo precepto fue únicamente enunciativo, pues aún cuando permitía la creación de asociaciones obreras y protegía

¹⁸ Artículo 5º constitucional: “Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...”

¹⁹ Artículo 9º constitucional: “A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derechos a deliberar”.

los intereses obreros, su derecho se encontraba restringido por la legislación penal, pues todas aquellas incipientes asociaciones de trabajadores que recurrían a la huelga como el último medio que garantizara de alguna forma mejorar las condiciones de trabajo eran sancionados por lo dispuesto en el artículo 1925, del Código Penal de 1871, que castigaba con arresto de ocho días a tres meses y con una multa de veinticinco a quinientos pesos, o con una sola de estas multas, *“a los que formen tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo”*.

Ahora bien, resulta importante destacar el artículo 32 constitucional, cuyo precepto establecía que *“...Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia o arte. Estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas de artes y oficios.”* En la primera frase del párrafo, se hubiera favorecido a los trabajadores, pero al indicar los medios de llegar a esta mejoría de los trabajadores, limitó la disposición a promover una política puramente estimulativa y de instrucción, alejándose sin duda del espíritu proteccionista de las clases débiles.²⁰

Este ordenamiento fue jurado el 5 de febrero de 1857 por el Congreso integrado de 90 representantes y después por el presidente Ignacio Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó con toda solemnidad.

En lo general, la Constitución no consagró normas protectoras de los trabajadores. Se limitó únicamente a proclamar la libertad de trabajo y de esta forma continuar con los contratos entre propietarios y jornaleros, así como la existencia de la esclavitud, al enajenar la libertad de los trabajadores y de sus hijos a los grandes señores de las haciendas, es decir,

²⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel., Ob. Cit. p. 137.

la libertad formal de trabajo quedó así establecida sobre las falsas bases de una desigualdad económica que hacía quimérica la libertad de contratación.

Finalmente, como se desprende de lo antes descrito, en las discusiones del Constituyente de 1857, estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo, sin embargo, se confundió el problema de la libertad de trabajo con el de la protección al trabajo, aunado a ello la prioridad que prevaleció para los legisladores eran las reformas consistentes en la organización política del Estado, lo que se reflejó en la falta de preceptos constitucionales que mejoraran y regularan la situación social de los habitantes.

1.5 El movimiento armado de 1910 y la Constitución Federal de 1917.

El antecedente de la actual Carta Magna es el movimiento social mexicano del siglo XX, cuyo principal motivo que tuvo el pueblo para levantarse en armas consistió en romper con el sistema socio político que había imperado durante varias décadas, originado entre otras cosas por la permanencia dictatorial y absoluta de Porfirio Díaz en el poder.

Durante el régimen de Díaz, el orden se convirtió en el objetivo primordial del gobierno y el primer paso del camino hacia el progreso, favoreciendo de esta forma la inversión extranjera, ya que se consideró como el único medio de hacer prosperar al país. La política empleada era basada en el convencimiento de que bajo una paz forzosa, la educación, la industria y el comercio desarrollarían elementos de estabilidad y unión.²¹

El orden se logró mantener debido a la falta de libertades sociales y políticas de los ciudadanos, el progreso y la paz carecían de cimientos sólidos toda vez que no se había logrado corregir el desequilibrio social y la inestabilidad económica que existía, lo que era evidente con la clase social que como una auténtica oligarquía acaparaba el poder y la riqueza, y el resto

²¹ Quirarte, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Editorial Porrúa. 23ª edición, México, 1986. p. 255

de la población estaba constituida por proletarios, los cuales vivían en condiciones de miseria.

En esta etapa el aspecto político económico tuvo un crecimiento importante, debido a la intervención extranjera en actividades fundamentales como bancos, industria, petróleo, ferrocarriles, electricidad, minería además de la producción textil con la que favoreció a una minoría privilegiada: capitalistas norteamericanos, ingleses, grandes terratenientes del grupo porfirista; comerciantes españoles, franceses e industriales extranjeros.

De igual forma se realizaron algunos programas de obras públicas. Sin embargo, todos los aspectos sociales no estaban contemplados en los planes de prosperidad de don Porfirio Díaz, tal fue el caso del campo mismo que se encontraba bajo el régimen latifundista, concentrando la propiedad rural en las minorías, bajo el sistema de las haciendas y del peonismo con sus instrumentos de explotación: bajos salarios, vinculación con el propietario, pago por medio de fichas o vales, tiendas de raya y cárceles particulares que fueron creadas para aquellos campesinos que desobedecieran al patrón.

Así, era evidente como lo refiere el autor John Kenneth Turner la situación desfavorable de los trabajadores en la época del porfiriato *“en México no hay leyes de trabajo en vigor que protejan a los trabajadores; no se ha establecido la inspección de las fábricas; no hay reglamentos eficaces contra el trabajo de los menores; no hay procedimientos mediante el cual los obreros puedan cobrar indemnización por daños, por heridas o por muerte en las minas o en las máquinas. Los trabajadores, literalmente, no tienen derechos que los patrones estén obligados a respetar. El grado de explotación lo determina la política de la empresa.”*²²

La situación de los trabajadores industriales y campesinos se agravo en el año de 1906 con la huelga obrera de Cananea en contra de la empresa

²² Kenneth Turner, John. México Bárbaro. Editorial Quinto Sol. México, 1994. pp. 152-153.

norteamericana Cananea Consolidated Cooper Company y siete meses después con la huelga encabezada por trabajadores de la industria de hilados y tejido de Río Blanco, movimientos obreros que fueron severamente reprimidos por el gobierno de Porfirio Díaz.

Paralelamente en el año de 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón formularon el *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*, que fue precursor de la Constitución de 1917, ya que por primera vez se hacía referencia a un amplio contenido social y se proponía abiertamente a todos los ciudadanos del país una política educativa que llevara a la supresión total de las escuelas del clero, la obligatoriedad de la enseñanza hasta los catorce años de edad y el aumento de los sueldos de los maestros de primaria, además proponía una jornada de trabajo de ocho horas, salario mínimo de un peso, reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, prohibición del trabajo infantil, higiene en fábricas y talleres, descanso dominical, pago en dinero de curso normal, indemnizaciones por accidentes de trabajo, pensiones por vejez y muerte, abolición de la deuda de los jornaleros y desaparición de las tiendas de raya, asimismo en el aspecto político proponía al país entre otros puntos luchar contra la tiranía en aras de la democracia, la no reelección del presidente y los gobernadores.²³

Hacia el año de 1910, como resultado del régimen que imperaba, el analfabetismo alcanzaba el 70 por ciento de la población, y el 74.6 por ciento de los niños en edad escolar no asistían a la escuela. Además surgió el sistema de peonaje, en el cual el trabajador estaba obligado a prestar servicios al hacendado a cambio de vales de crédito que debían cambiar por mercancías en los establecimientos llamados “tiendas de raya” propiedad del hacendado, siendo esta la forma de obligarlos a comprar a pesar de los precios exorbitantes, y de endeudarse de tal forma que éstos contraían deudas que al paso del tiempo eran transmitidas de padres a hijos a través de generaciones. En consecuencia, su alimento se basaba únicamente en

²³ Semo, Enrique. México un Pueblo en la Historia. Editorial Patria. 2ª Edición, México, 1990. pp. 99-100.

maíz y frijoles, vivían en cabañas hechas de materiales no más consistentes que la caña de maíz.²⁴ Asimismo ascendieron las tasas de mortalidad general e infantil y disminuyó la esperanza de vida.

El Maestro Emérito Don Jorge Carpizo, considera que las causas principales que dieron origen al movimiento social fueron las siguientes:

“1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución.

2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.

3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.

4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.

5. La inseguridad jurídica en que se vivió donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección.

6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.

7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación.

8. Intransigencia política que se representó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo de 1910-1916.”²⁵

El 20 de noviembre de 1910, se inicio la revolución con la proclamación del plan de San Luis Potosí, firmado por Francisco I. Madero el 5 de octubre del mismo año, en cuyo contenido se establecía de las seis de

²⁴ Kenneth Turner, John. Ob. Cit. pp. 84-85.

²⁵ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa. 11ª edición, México, 1998. p. 17

la tarde en adelante para que todos los ciudadanos de la República tomaran las armas con la finalidad de arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobernaban,²⁶ bajo el principio “*Sufragio efectivo, No reelección*”. Este documento no establecía demandas sociales, sino exigencias políticas, salvo en el contenido del artículo 3º que decía: “Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos... Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos”.²⁷

Posteriormente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza pretendía organizar y consolidar el país a través de propuestas políticas, pues creía que con el ejercicio de la democracia los problemas de la sociedad mexicana quedarían resueltos. Sin embargo, su programa en un principio no incluía ninguna propuesta social, éstas las estableció en las adiciones al plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, señalando que expediría leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que fueron injustamente privados; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales; reformas políticas que garanticen la aplicación de la Constitución de la República, así como leyes que aseguren a los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.²⁸ Es histórica la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 que reivindica la propiedad de las tierras y aguas

²⁶ Plan de San Luis Potosí, cláusula séptima, fechado en esta Ciudad el 5 de octubre de 1910.

²⁷ Semo, Enrique. Ob. Cit. p. 137.

²⁸ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. pp. 808-809.

para los campesinos y que es el antecedente directo del artículo 27 constitucional.

En palabras del Profesor Adolfo Gilly, citado por el historiador Enrique Semo, la Ley Agraria disponía *“en principio la devolución a los pueblos de las tierras que ilegítimamente les han sido arrebatadas, para lo cual deberán presentar sus títulos ante los tribunales correspondientes, y la dotación de tierras a los pueblos que carezcan de títulos o no puedan demostrar su derecho. Pero la ley se propone explícitamente fomentar la pequeña propiedad, y con ella el desarrollo de una capa de campesinos acomodados que sirva de sostén social a la burguesía urbana, y dice que “no se trata de revivir las antiguas comunidades y de crear otras semejantes”, y que “la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros puedan fácilmente acaparar esa propiedad. Además esta Ley, en apariencia tenía un carácter expeditivo, es decir, favorecía la entrega rápida de las tierras a los campesinos; en realidad, que el punto de partida y de justificación jurídica de una vasta operación de transferencia de propiedad de la tierra a manos de generales y oficiales, funcionarios y políticos constitucionalistas.”*²⁹

En septiembre de 1916 convoca al Congreso Constituyente y el 1º de diciembre de ese mismo año en la primera sesión del congreso el señor Venustiano Carranza leyó y entregó el Proyecto de Constitución que había preparado para su discusión y aprobación.

El proyecto que presentó Carranza a la Asamblea, consistió únicamente en plantear que se llevara a cabo una reforma a la Constitución de 1857 en cuanto a la organización política del país, la corriente radical cuyo representante era el General Francisco J. Múgica, pretendía introducir las siguientes reformas: *“establecer un sistema muy amplio de garantías democráticas y de mecanismos jurídicos para su protección; eliminar toda*

²⁹ Semo Enrique. Ob. Cit. p. 198.

injerencia privada o religiosa en la educación, quedando ésta como prerrogativa exclusiva del estado; dar categoría constitucional a las disposiciones sobre liquidación de latifundios , reparto de tierras, protección a la pequeña propiedad, restitución de las tierras comunales y estímulo a la explotación colectiva de la tierra; nacionalizar las riquezas del subsuelo, es decir, establecer el principio legal cuya conclusión debía ser la nacionalización de las industrias extractivas; limitar el derecho de propiedad privada, sometiéndolo al “interés social”; establecer a nivel constitucional un sistema de garantías y derechos del trabajador (jornadas de ocho horas, derecho de huelga, salario mínimo, vivienda, etc.”³⁰

No obstante, el proyecto del Primer Jefe fue aceptado, modificado y adicionado, en algunos artículos que serían trascendentales en la vida social del país.

El artículo 5º se sometió a consideración del Congreso Constituyente, mismo que estaba redactado casi en los mismos términos que el precepto de la Constitución de 1857, mismo que señalaba lo siguiente: *“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial...”*, también se propuso que los problemas que surgieran por la jornada de trabajo y las relaciones obrero- patronales fueran resueltos por comités de conciliación y arbitraje, sin embargo, las reacciones fueron inmediatas y los opositores consideraban que dicha propuesta violaba los principios jurídicos de la ley fundamental, misma que únicamente debía avocarse a organizar los poderes y distribuir sus competencias, y aún más era absurdo que en un precepto que consagraba la libertad de trabajo se pretendiera insertar los derechos de los trabajadores.³¹

Finalmente, el día 13 de enero de 1917 fue presentado el proyecto en la sesión del Congreso y el día 23 de enero de ese mismo año se aprobó por

³⁰ Semo, Enrique. Ob. Cit. p. 220.

³¹ Noriega Cantú, Alfonso. Los Derechos Sociales creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, México, 1988. pp. 103- 106

unanimidad de 163 diputados en forma de título y con el rubro “Del trabajo y previsión social”, convirtiéndose en el artículo 123 Constitucional, cuyo precepto estableció las normas de justicia para los trabajadores, además consagró el derecho de organización y huelga. Fijó en 8 horas la jornada laboral, un día de descanso semanal, igual salario por el mismo trabajo, indemnización en caso de accidente o enfermedad laboral y participación obrera en las ganancias de la empresa.

Por otro lado, la situación que vivían los campesinos con respecto a la propiedad de las tierras, era un problema sumamente importante, cuyo proyecto elaborado por el diputado Pastor Rouaix dice: *“...el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalienable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates pues comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se disfruta y todo el sacrificio de la patria iban a ser estériles porque ninguna reforma radical sería posible...”*³²

El proyecto fue presentado el 24 de enero y aprobado el 30 de enero de 1917, por unanimidad de 130 votos, naciendo así el artículo 27 Constitucional donde se consignan los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica del derecho de propiedad de las tierras y aguas que pertenecen a la nación, así mismo se estableció que como una forma directa de intervención del Estado, se restituyera a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados o bien se les dotara en caso de no tener, además se consigna la obligación del Estado de

³² Noriega Cantú, Alfonso. Ob. Cit. p. 110.

intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación para regular y proteger los derechos de los obreros y campesinos.

Así, a los tradicionales derechos individuales, la separación e independencia de los poderes y a otras disposiciones que se encontraban plasmados en la Constitución de 1857, la nueva Carta reconoció en su artículo 3º el derecho de todo individuo a la educación, estableciendo las bases de una enseñanza laica y obligatoria en las escuelas oficiales y privadas. De esta forma se evitaba la intromisión del clero en la educación que se impartiría.

El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y rindieron protesta de guardarla los diputados y el primer jefe Venustiano Carranza. Desde 1916 se mencionó el propósito de reformar la Constitución de 1857, no de expedir una distinta; sin embargo, el nuevo código fundamentalmente era otro, pero para no violar la norma que se había impuesto al órgano constituyente, el instrumento se llamó *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*.

El Maestro Felipe Tena Ramírez señala que ni se trataba de un acta de reformas, como la de 1847; ni se reemplazaba a la Constitución anterior, según lo hizo la de 1857 con la de 1824. Por su contenido, la de 1917 es una nueva Constitución; pero por respeto a la de 1857 se impuso el único cometido de reformarla.³³

No obstante los debates llevados a cabo en la Asamblea y de las discrepancias que existieron, finalmente las innovaciones introducidas a la Carta Magna fueron la consagración y el reconocimiento de diversos derechos, con lo cual elevaba al rango de ley los principios que favorecían los intereses de las clases trabajadoras, convirtiéndose de este modo en la primera Constitución Social del mundo.

³³ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 816.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año, integrada de 9 títulos y 136 preceptos.

Finalmente, podemos decir que este movimiento social tan importante, que derrocó tan larga dictadura y que concluyó como ya se mencionó anteriormente con la promulgación de la Constitución y el reconocimiento de los derechos sociales de los habitantes que por muchos años había sido imposible, se le ha atribuido un carácter múltiple: *“social, por cuanto se propuso elevar las condiciones de las clases campesina y obrera; antifeudal, por su propósito de transformar el antiguo régimen económico latifundista y servil, para crear en su lugar una organización económica inspirada en la justicia social; democrático, porque pretendió que el pueblo interviniera en el gobierno mediante el ejercicio efectivo del sufragio, consagrando además, el principio de la no reelección; nacionalista, por su programa de reivindicación de la propiedad del suelo y del subsuelo concebida como un patrimonio de la nación; popular, porque compaginó las libertades individuales con las garantías sociales; y jurídica, porque sus postulados quedaron consagrados en la Constitución Política de 1917.”*³⁴

³⁴ Álvarez Rogelio José. Enciclopedia de México. Tomo I. Secretaría de Educación Pública, México. 1978. pp. 186-187

“... que se ponga por base la libertad de la nación y el goce de aquellos derechos que Dios de la naturaleza concedió a todos los hombres, derechos verdaderamente inalienables, y que deben sostenerse con ríos de sangre si fuese preciso...”

**DON MIGUEL HIDALGO
I. COSTILLA**

CAPITULO II

FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DESARROLLO SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.1 Competencia Legislativa.

En los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de su soberanía, es un Estado independiente frente a otros, que determina de acuerdo a la forma de Estado y de Gobierno, su propio orden jurídico.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado Mexicano es una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, es decir, el pueblo en ejercicio de su soberanía establece la organización política que desea darse.

Así, en un régimen federal, existe una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia federal; local y municipal.³⁵

El Gobierno de la Federación está constituido por los Poderes de la Unión, dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

³⁵ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 17ª edición, México, 2004. p. 143

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras la de diputados y senadores, cuya competencia se establece en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso de la Unión, también llamado Congreso General, Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es un organismo debidamente constituido, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental, cuya atribución principal consiste en elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas leyes, que por el solo hecho de emanar de él, asumen el carácter formal.

Ahora bien, el Maestro Emérito Ignacio Burgoa Orihuela considera que el conjunto de facultades que le otorga la Ley Suprema al Congreso Federal integran la competencia legislativa, siendo ésta abierta o enunciativa, cuando dicho organismo actúa como legislatura del Distrito Federal, y es cerrada o limitativa, en los casos que funge como legislatura federal o nacional, es decir, para toda la República. Este tipo de competencia legislativa se establece en el artículo 124 constitucional, que señala el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y las reservadas para los Estados. Así el Maestro Burgoa señala que aun y cuando la principal función del Congreso de la Unión estriba en la creación de leyes, la Constitución le otorga tres especies de facultades las cuales son: propiamente las legislativas, las político- administrativas y las político-jurisdiccionales ejercidas por cada una de las Cámaras que lo integran y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos respectivamente.³⁶

Siguiendo al Maestro Burgoa las facultades legislativas del Congreso de la Unión, son erigirse como legislatura local, en tanto que la Constitución le da facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1997. pp. 642-643.

materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, así como para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y como legislatura federal, tiene facultades limitativas, de acuerdo al principio establecido en el artículo 124 constitucional, toda vez que sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Carta Magna. Esta competencia se consagra principalmente, aunque no exclusivamente, en el artículo 73 del ordenamiento citado, referido a la materia tributaria y a esferas de formación no tributaria.

a) Competencia Tributaria. El Congreso de la Unión, puede expedir leyes en las materias que expresamente le confiere la Constitución, señaladas principalmente en el artículo 73, mismas que se refieren al ámbito tributario y a esferas de formación no tributaria. La competencia tributaria se establece en las fracciones VII y XXIX del precepto citado que respectivamente disponen:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto” y XXIX.- Para establecer contribuciones: 1o.- Sobre el comercio exterior; 2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o.- Especiales sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y f).- Explotación forestal; g).- Producción y consumo de cerveza. La misma fracción XXIX previene que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine” y que “Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

Las disposiciones constitucionalmente transcritas plantean el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercerse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras no incluidas en ella, dando cabida a la existencia de una “doble tributación”, dado que iría en contra del principio establecido en el artículo 124 constitucional, toda vez que, al no tener el Congreso facultad *expresa* para establecer contribuciones en materias distintas de las enumeradas en la fracción XXIX, las leyes respectivas serían competencia de las legislaturas locales. Sin embargo, esta aseveración no puede llevarse a cabo siguiendo el principio a que hace alusión el precepto anteriormente citado, en razón a que sería complicado que el Estado federal cumpliera con la actividad económica y financiera que tiene encomendada.

b) El Congreso de la Unión también está facultado para otorgar al Poder Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, según lo establece el artículo 49 de la Ley Suprema, en los casos contemplados en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional. Dicho precepto señala las materias generales sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede dictar leyes y las particularidades con las que deberá cumplir. Tal dispositivo establece lo siguiente:

“Artículo 131.-...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

c) En materia educativa, puede expedir leyes con vigencia en toda la República con el fin de coordinar la educación en los tres niveles de gobierno.

d) Asimismo, la Constitución en el artículo 27 segundo párrafo cuando sea competencia federal le otorga la facultad de legislar la cuestión expropiatoria y de esta forma determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

e) En materia laboral, tiene la facultad de expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional y su aplicación, tratándose de empresas o ramos federales según lo determina la fracción XXXI del precepto citado.

f) De acuerdo con el artículo 130 constitucional, le corresponde exclusivamente legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

g) También tiene facultad para legislar en materia de asentamientos humanos, tal y como lo señala el artículo 73 fracción XXIX-C de la Carta Magna.

h) Facultad legislativa de auto estructuración, establecida en el artículo 70 constitucional, llamada así en virtud de que el Congreso expedirá su propia ley que regule su estructura y funcionamiento, sin que ésta pueda ser sujeta al veto ni a la promulgación del Ejecutivo Federal para entrar en vigor.

i) Facultades en materia económica, contenidas en el artículo 73 fracción XXIX- D de la Carta Magna, siendo esta fracción el fundamento constitucional para expedir la Ley General de Desarrollo Social cuyo objetivo es garantizar el derecho al desarrollo social a toda la población del país, precepto que a la letra dispone:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional”.

j) De conformidad con la fracción XXIX- G del artículo 73 el Congreso General puede expedir leyes en materia ecológica en donde las tres esferas de gobierno participen de acuerdo a sus respectivas competencias.

k) Facultades en materia contencioso –administrativa, el Congreso de conformidad con la fracción XXIX- H del referido artículo puede emitir leyes que “instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

l) Facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del artículo 73 que se refiere a la facultad del Congreso de emitir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades contenidas en el precepto citado y todas aquellas otorgadas a los Poderes de la Unión.

m) Facultades político- administrativas. Consiste en emitir actos que son contrarios a los de una ley, es decir, implican una resolución, orden o decisión concreta, particular y personal, en donde no se dirime ningún conflicto o controversia, revistiendo la forma de decretos, es el caso del artículo 73 Constitucional fracciones I, III, V y XII, citando los siguientes casos: admisión de nuevos Estados a la Unión Federal; admisión de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; cambio de residencia de los poderes federales y declarar la guerra.

n) Facultades político- jurisdiccionales. Se refiere a las funciones que cada una de las Cámaras tiene encomendadas en el *juicio político*, toda vez que le compete a la Cámara de Diputados la decisión sobre si ha lugar o no

a proceder contra el acusado y en caso afirmativo debe formular tal acusación, para que posteriormente corresponda a la Cámara de Senadores erigirse en Gran Jurado para declarar si el acusado es o no culpable, siendo irrevocables tales determinaciones. En consecuencia, las funciones que realiza el Congreso de la Unión a través de cada una de las Cámaras, entrañan desde su inicio como su desarrollo una cuestión propiamente contenciosa que culmina tal procedimiento con una sentencia.

En observancia de lo dispuesto por el artículo 116 Constitucional las entidades federativas dividen el poder público en tres poderes, el Legislativo constituido por un Congreso local, integrado por diputados que tienen la facultad de legislar de conformidad con la Constitución que respectivamente cada Estado tiene, siempre que ésta no sobrepase los lineamientos establecidos en la ley fundamental; el Ejecutivo a cargo del Gobernador y el Poder Judicial.

Las entidades federativas están investidas de autonomía política para organizar su régimen interno, es por esta razón que existe dentro de ellas la estructura político- administrativa fundamental que es el municipio, cuya personalidad jurídica es reconocida en la Constitución, y en las Constituciones locales además de ser autónomos para administrar cuestiones estrictamente municipales dentro de su territorio.

Aunado a lo anterior, la competencia municipal que la Carta Magna señala es llevada a cabo por el Ayuntamiento, como el órgano jerárquico superior en el Municipio y conforme a los lineamientos que prescribe el artículo 115 Constitucional.

Por lo que respecta al Distrito Federal, le compete a la Asamblea Legislativa ser el órgano que tiene a su cargo legislar para el Distrito Federal de acuerdo a las materias que expresamente establece el artículo 122 inciso C BASE PRIMERA fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstas en materia tributaria, en administración pública local, civil, penal, justicia cívica, servicios públicos así como

presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

2.2 Distribución de facultades.

2.2.1 Gobierno Federal.

La distribución de facultades de los Estados Unidos Mexicanos se deriva del sistema federal que adopta, en donde los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central.

Por su parte, el Constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez, menciona que en un sistema federal se busca *“en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afecten los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes”*.³⁷

Aunado a lo anterior, la Carta Magna contiene dentro de su texto diversos sistemas o formas de distribución de competencias de los tres niveles de gobierno, que aun y cuando podría pensarse que en principio todo lo contenido ahí, salvo disposición expresa fuera federal, dado que es una Constitución de esa naturaleza, sin embargo nos damos cuenta que no es así, dado que la distribución de competencias del Distrito Federal rompe con este esquema.

En este orden de ideas, el sistema ya mencionado se encuentra plasmado el artículo 124 del ordenamiento antes citado, mismo que a la letra dice:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

³⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 27^o edición, México, 1993. p.114

El precepto anterior como hace referencia al carácter federal de la Constitución, estableciendo un sistema expreso de las facultades que ahí se le conceden a los “funcionarios federales”, entendido esto como el gobierno federal, es decir que la Federación puede realizar todo lo que la Constitución expresamente le conceda, en tanto lo que no este señalado, queda reservado a los Estados.

El artículo transcrito hace suponer que la distribución de competencias en el ámbito federal y local esta definido de forma clara y sencilla, sin embargo tal y como lo señala el Maestro Jorge Carpizo, es todo lo contrario, ya que es espinoso y de difícil manejo.

Es importante mencionar que, la distribución de atribuciones que le corresponde a la federación son las que de forma expresa se señalan en la Constitución y que de acuerdo con el Maestro Felipe Tena Ramírez, las enuncia de la forma siguiente:

1. Facultades expresamente conferidas a los Poderes federales, también llamadas explícitas, en virtud de que el propio ordenamiento las confiere a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, mismas que se encuentran enunciadas en el artículo 73 Constitucional. Estas facultades deben cumplirse al pie de la letra y en ningún caso pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos, dado que si esto sucediera sería un contenido diverso en la facultad ya existente, o bien, se estaría creando una nueva facultad.

En el artículo 73 fracción XXX, se establece las facultades implícitas, cuyo precepto es el fundamento para que el Poder Legislativo se de así mismo o bien, otorgue al Poder Ejecutivo y Judicial facultades para expedir las leyes que consideren

necesarias con la única finalidad de dar cumplimiento a las facultades explícitas, dicho precepto refiere:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Por lo que hace al otorgamiento de una facultad implícita, ésta sólo puede justificarse, si reúne los siguientes requisitos: *“1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita”.*³⁸

2. Las facultades concurrentes o coincidentes, refieren que tanto la Federación como los Estados por mandato constitucional puede hacer uso de una misma atribución, concediéndose a un solo ámbito fijar las bases o un cierto criterio de división de esa facultad, tal es el caso del artículo 3º constitucional y su fracción VIII, mismo que a letra dispone:

“Art. 3º...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...”

³⁸ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 116.

3. Finalmente, la facultad en la que una parte le compete a la Federación y otra a las entidades federativas, se les denomina coexistentes. Al respecto citaremos la fracción XVI y XVII del artículo 73 Constitucional, que textualmente dicen:

“Art. 73.-...

*XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y **salubridad general** de la República.*

*XVII.- Para dictar leyes sobre **vías generales de comunicación**, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.”*

De la transcripción de las fracciones se desprende que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

Ahora bien, en materia desarrollo social en el artículo 43 de la Ley General de Desarrollo Social, se otorgan otras facultades al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, mismas que a la letra dicen:

“Artículo 43. Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales;

II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación;

III. Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;

IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria;

V. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

VI. Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia;

VII. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social;

VIII. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social;

IX. Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;

X. Promover, con la intervención de los gobiernos de los estados respectivos, la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social, y

XI. Las demás que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables.”

Como se puede observar, de la transcripción del artículo anterior, se especifican las facultades federales en materia de desarrollo social, lo cual anteriormente a la Ley en cita, las facultades se encontraban dispersas en otros ordenamientos, y al establecerlas se da mayor importancia a la población que habita en las zonas de atención prioritaria, además se pretenden realizar mayores acciones en las que exista mayor participación de la sociedad y de los niveles de gobierno estatal y municipal en los programas y en la Política Nacional de Desarrollo Social.

2.2.2 Gobiernos de las Entidades Federativas.

La autonomía política de las entidades federativas reside en que cada una tiene su propia Constitución y con plena libertad pueden establecer las atribuciones que le corresponden, con la única limitante que se respeten los preceptos que al respecto se señalan en la Constitución Federal.

Por lo que hace a la Carta Magna no existen artículos que establezcan las atribuciones de los Estados, solo como ya fue mencionado en el punto anterior de este trabajo de conformidad con lo que señala el artículo 124 del ordenamiento en comento le corresponde a los estados todo lo que no esta expresamente concedido a la Federación, sin cambio existen preceptos que de forma precisa enuncian las prohibiciones que tienen los Estados, como lo es el artículo 117, mismo que a la letra dispone:

“Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- Derogada

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las

legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

El precepto transcrito hace referencia a las atribuciones que bajo ninguna circunstancia los Estados podrán realizar, toda vez que le corresponden únicamente a la Federación ejercerlas.

Por otro lado, el artículo 118 del ordenamiento en comento hace referencia a las prohibiciones relativas o condicionadas, llamadas así por estar éstas limitadas por el consentimiento del Congreso de la Unión; si hay consentimiento del Congreso, entonces los estados pueden ejercer dichas atribuciones;³⁹ tal dispositivo indica lo siguiente:

“Art. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.”

El artículo 44 de la Ley General de Desarrollo Social, establece otras facultades a las entidades federativas, específicamente en materia de desarrollo social, y son del tenor literal siguiente:

³⁹ Alberto Carbajal, Juan. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa., México, 2002. p.339

“Artículo 44. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social;

II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal;

III. Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios;

IV. Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social;

V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;

VI. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;

VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y

VIII. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.”

En este contexto, en el ámbito de sus facultades los Gobiernos Estatales deben conjuntar acciones con el Gobierno Federal, y deben hacer partícipes en el ámbito de sus respectivas facultades a los municipios, además en el artículo antes citado únicamente se establecen de forma general las facultades que deben llevar a cabo, toda vez que en su respectiva Ley de Desarrollo Estatal, se establecen de manera específica las facultades que le corresponden a los Estados y a los municipios.

2.2.3 Ayuntamientos y Delegaciones del Distrito Federal.

El municipio es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados, cuya existencia y personalidad jurídica esta prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que las atribuciones que el artículo 115 del ordenamiento citado, le confiere al municipio que serán ejercidas a través del Ayuntamiento⁴⁰, como órgano jerárquico superior en el Municipio que goza de autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio, la siguientes:

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre

⁴⁰ La palabra Ayuntamiento viene de *junguere, junctum*, que significa juntar, unir; es la unión de dos o mas individuos para formar un grupo. Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. p. 799.

los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre

aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).- Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

Por lo que respecta a la Ley General de Desarrollo Social, también le otorga facultades a los ayuntamientos, en materia de Desarrollo social las cuales se encuentran establecidas en el artículo 45 del ordenamiento antes referido, siendo las que a continuación se transcriben:

“Artículo 45. Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;

II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;

III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;

IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;

V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;

VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;

VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;

VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y

IX. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.”

De las fracciones que anteceden se desprende que con la creación de este ordenamiento se le atribuyen facultades expresas en materia de desarrollo social, sin embargo no existe una plena libertad para que las ejerza dado que por la vía de coordinación se encuentra supeditado al nivel estatal, por lo que no es posible en su totalidad realizar acciones a través de las cuales les brinden a la población mayores oportunidades de desarrollo y bienestar social.

Además de las atribuciones que la Ley Suprema establece a los municipios, las legislaturas de cada Estado a través de la Ley Orgánica Municipal correspondiente, otorga facultades diferentes a los municipios

tomando en cuenta las necesidades sociales y económicas, así como la extensión territorial que éste tenga.

Por lo que respecta a las Delegaciones político-administrativas del Distrito Federal se establecieron a partir de la reforma realizada en agosto de 1928 al artículo 76, fracción VI y han existido desde entonces, sufriendo un significativo cambio en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en virtud que desde la ley de 1970 se suprimió el calificativo de Delegaciones político-administrativas y simplemente hablan de Delegaciones del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 3º fracción III, define a las Delegaciones como los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales⁴¹ en que se divide el Distrito Federal.

El artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prevé de forma enunciativa las materias sobre las cuales cada Delegación del Distrito Federal en su respectiva jurisdicción tiene facultades, señalando que las Delegaciones pueden ejercerlas en tanto tomen en cuenta las leyes que se expidan, así como el presupuesto que sea asignado, tal precepto dispone lo siguiente:

“Artículo 117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales”.

⁴¹ La Demarcación territorial es cada una de las partes en que se divide el territorio del Distrito Federal para efectos de organización político administrativo. Artículo 3º. Fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Al frente de cada delegación habrá un Delegado, elegido en forma universal, libre, secreta y directa, ejerciendo las atribuciones que el artículo 117 del ordenamiento antes citado establece; en síntesis son:

I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación; II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, dentro del marco de las asignaciones presupuestales; III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad; IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación; V. Otorgar y revocar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación; los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional; y X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación.

Además el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece detalladamente las atribuciones que ejercen los delegados de acuerdo a las materias que refiere el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2.3 La regulación jurídica del Desarrollo Social en las Entidades Federativas.

2.3.1 Características comunes del Desarrollo Social en la legislación de las Entidades Federativas.

Cada Estado de la República Mexicana goza de autonomía política para emitir su propia Constitución, sin contravenir la Constitución Federal siendo ésta la base y fundamento de toda la legislación local.

Luego, es en la Constitución de cada Estado donde se establece la facultad que tiene el Congreso Estatal para emitir leyes encaminadas a regular el derecho del desarrollo social de los habitantes de su jurisdicción territorial.

Es importante mencionar que el desarrollo social no se da de la misma forma y con los mismos resultados en todas las entidades federativas, debido a que influyen diversos factores geográficos, económicos y políticos al igual que uno muy importantes es la explosión demográfica, lo que conlleva a que la población requiera más y mejores servicios del Estado, además, el presupuesto local asignado a este rubro no es el mismo para todos los Estados, en razón a que los ingresos son diferentes.

Bajo este tenor puede decirse que las Leyes de Desarrollo Social Estatal establecen como objetivo principal la reducción de la pobreza, así como la exclusión y la desigualdad económica y social, a través de mecanismos para garantizar los derechos sociales y regular las políticas y programas de desarrollo social.

A continuación se presenta un cuadro comparativo en el que se describen las características comunes que tienen los Estados en materia de desarrollo social, tomando como base fundamental su respectiva Constitución Política Estatal, así como la ley especial para aquellos Estados que cuentan con ella.

ENTIDAD FEDERATIVA	EL DES. SOC. LO REGULA LA CONST.	BASE JCA. CONST.	FAC. I=IMPLICITA O E=EXPRESA	TIENE LEY ESPECIAL	REGIMEN JURÍDICO DISPERSO	DEFINE AL DESARROLLO SOCIAL	CLASIFICA LOS DERECHOS SOCIALES	EQUIPARA EL DES. SOC. A POBREZA	INCORPORACIÓN AL PRESUP. LOCAL	ESTABLECE DER. Y OBLIG. DE LOS BENEF. DE DES. SOC.	ESTABLECE QUIENES SON LOS SECTORES VULNERABLES	ESTABLECE PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DES. SOC.	FECHA EN QUE ENTRA EN VIGOR LA LEY
AGUASCALIENTES	SI	27 FRAC. XXXVI	I	SI	NO	NO	SI ART 7	SI	SI	SI ART 7 y 13	SI ART 6 FRAC III	SI ART 5	1ª DE ENERO 2009
B. CALIFORNIA	SI	27 FRAC. XXXVIII	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
B. CALIFORNIA SUR	SI	64 FRAC XLIX	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
CAMPECHE	SI	54 FRAC. IV	E	SI	NO	SI 4 FRAC I LEY ESPECIAL	SI ART 6	SI	SI	SI ART 76 y 77	NO	SI ART 13	1ª DE ENERO 2008
COAHUILA	SI	67 FRAC XLI	E	SI	NO	SI 8 LEY ESPECIAL	SI ART 8	SI	SI	SI ART 10 Al 14	NO	SI ART 6	28 DE OCTUBRE 2006
COLIMA	SI	33 FRAC. VI	E	SI	NO	SI 4 LEY ESPECIAL	SI ART 13	SI	SI	SI ART 19 y 20	NO	SI ART 7	19 DE JULIO 2008
CHIAPAS	SI	29 FRAC. XLVI	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
CHIHUAHUA	SI	64 FRAC XLVI	I	SI	NO	SI 3 FRAC VI I LEY ESPECIAL	SI ART 6	SI	SI	SI ART 9	NO	SI ART 5	1ª DE ENERO 2008
DISTRITO FEDERAL	SI	122 C) BASE 1º FRAC V J)	I	SI	NO	SI 3 FRAC VI LEY ESPECIAL	NO	SI	SI	NO	NO	SI ART 4	24 DE MAYO 2000
DURANGO	SI	55 FRAC XXXIX	I	SI	NO	SI 7 FRAC V LEY ESPECIAL	SI ART 7 FRAC XVI	SI	SI	SI ART 11	NO	SI ART 4	17 DE JULIO 2005
GUANAJUATO	SI	63 FRAC XXXIV	I	SI	NO	SI 2 FRAC III LEY ESPECIAL	NO	SI	SI	NO	NO	SI ART 10	2 DE JUNIO 2006
GUERRERO	SI	47 FRAC XLIX	I	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	6 DE ENERO 2004
HIDALGO	SI	53 FRAC XXIII	E	SI	NO	SI 3 FRAC V LEY ESPECIAL	SI ART 4	SI	SI	SI ART 50 y 51	SI ART 9	SI ART 14	29 DE DICIEMBRE 2006
JALISCO	SI	35 FRAC I	I	SI	NO	SI 4 FRAC VI LEY ESPECIAL	SI ART 7	SI	SI	SI ART 11 y 12	NO	NO	24 DE MARZO 2005
EDO. DE MEXICO	SI	61 FRAC XLVIII	I	SI	NO	SI 3 FRAC I LEY ESPECIAL	SI ART 4	SI	SI	SI ART 42 y 43	NO	SI ART 10	25 DE MARZO 2008
MICHOACAN	SI	44 FRAC XXXIV	I	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI ART 11 y 12	NO	NO	2 DE MARZO 2007

ENTIDAD FEDERATIVA	EL DES. SOC. LO REGULA LA CONST.	BASE JCA. CONST.	FAC. I= IMPLICITA O E=EXPRESA	TIENE LEY ESPECIAL	REGIMEN JURÍDICO DISPERSO	DEFINE AL DESARROLLO SOCIAL	CLASIFICA LOS DERECHOS SOCIALES	EQUIPARA EL DES. SOC. A POBREZA	INCORPORACIÓN AL PRESUP. LOCAL	ESTABLECE DER. Y OBLIG. DE LOS BENEF. DE DES. SOC.	ESTABLECE QUIENES SON LOS SECTORES VULNERABLES	ESTABLECE PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DES. SOC.	FECHA EN QUE ENTRA EN VIGOR LA LEY
MORELOS	SI	40 FRAC XLVIII	E	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
NAYARIT	SI	47 FRAC XXXVIII	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
NUEVO LEÓN	SI	63 FRAC LII	I	SI	NO	SI 4 FRAC III LEY ESP	SI ART 25	SI	SI	SI ART 28 y 29	NO	SI ART 5	17 DE OCTUBRE 2006
OAXACA	SI	59 FRAC LXVI	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
PUEBLA	SI	57 FRAC I	E	SI	NO	SI 3 FRAC V LEY ESP	SI ART 9	SI	SI	SI ART 11	NO	NO	15 DE ENERO 2006
QUERETARO	SI	17 FRAC XIX	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
QUINTANA ROO	SI	75 FRAC XXI	E	SI	NO	SI 4 FRAC II LEY ESP	SI ART 12	SI	SI	SI ART 19 y 20	NO	SI ART 6	31 DE MAYO 2007
SAN LUIS POTOSI	SI	57 FRAC IX	E	SI	NO	SI 6 FRAC VIII LEY ESP	SI ART 17	SI	SI	SI ART 19 y 20	NO	SI ART 5	18 DE ABRIL 2008
SINALOA	SI	43 FRAC XXXIII	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
SONORA	SI	64 FRAC XLIV	I	SI	NO	SI 4 LEY ESP	SI ART 3	SI	SI	SI ART 30	NO	SI ART 5	31 DE MARZO 2006
TABASCO	SI	36 FRAC XLV	I	SI	NO	SI 4 LEY ESP	SI ART 6	SI	SI	SI ART 10 Y 11	NO	NO	2 DE ENERO 2007
TAMAULIPAS	SI	58 FRAC LV	E	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI ART 29 y 30	NO	SI ART 5	7 DE SEPTIEMBRE 2006
TLAXCALA	SI	54 FRAC LIV	E	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
VERACRUZ	SI	33 FRAC IV	E	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
YUCATÁN	SI	30 FRAC XLVIII	I	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	_____
ZACATECAS	SI	48 FRAC XLII	I	SI	NO	NO	SI ART 6	SI	SI	SI ART 10	NO	SI ART 3	15 DE JULIO 2004

Como puede corroborarse del análisis presentado en el cuadro que antecede, la mayor parte de las Entidades Federativas cuentan con su respectiva Ley de Desarrollo Social, las cuales son relativamente de reciente creación, en comparación con la del Distrito Federal, toda vez que ésta entro en vigor el 24 de mayo de 2000.

Hay que hacer notar que en la actualidad existen once Estados de la República Mexicana que no tienen Ley de Desarrollo Social y por tanto, tienen una legislación dispersa que regula esta materia, como lo es entre otros Chiapas y Oaxaca, no obstante todos concuerdan y reconocen como derechos sociales los establecidos en la Constitución General de la República, siendo estos la educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Con respecto a la facultad que tiene el Congreso Local de legislar en materia de desarrollo social, en algunas constituciones locales, se reconoce como una facultad expresa, es decir, que establece de manera textual que puede legislar en todo lo concerniente a la planeación del desarrollo social y económico, mientras que en otras solo se concreta en una facultad implícita, al establecer que el Congreso puede legislar en todas las demás materias.

También es visible que el ramo correspondiente a desarrollo social esta incorporado en el Presupuesto de Egresos de cada Entidad Federativa, señalándose el monto que se le asigna, así como los programas sociales que se implementaran y los recursos disponibles para cada uno.

Cabe destacar que las Leyes de Desarrollo Social Locales, según corresponda a cada Estado, coinciden en definir las competencias de los tres niveles de gobierno, establecer instituciones, tales como consejos estatales responsables del desarrollo social, y señalar las posibles acciones que se implementaran para promover y fomentar las diversas formas de participación ciudadana en el proceso de desarrollo social.

En definitiva, todas las Entidades Federativas contando o no con su propia Ley de Desarrollo Social, garantizan los derechos sociales a la población destinando para ello una parte del presupuesto asignado cada año, apoyándose también de los recursos y programas federales, cuyo objetivo común es erradicar la pobreza y desaparecer la desigualdad social que hasta nuestros días desafortunadamente sigue existiendo.

2.4 El Derecho del Desarrollo Social en el Distrito Federal.

Con fundamento en el artículo 122 inciso C, BASE PRIMERA, fracción V inciso j, de la Carta Magna, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta con la facultad de legislar en materia de desarrollo social y por ende para expedir la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, precepto que textualmente dice:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

j).- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

El artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece las materias que deben tomarse en cuenta para garantizar el desarrollo y bienestar social de los habitantes de la Ciudad, siendo éstas las siguientes:

“Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. Seguridad Pública;

II. Planeación del desarrollo;

III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;

IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;

V. Infraestructura y servicios de salud;

VI. Infraestructura y servicio social educativo;

VII. Transporte público; y

VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.”

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000, tiene por objeto cumplir en el marco de sus atribuciones con las obligaciones constitucionales en materia social, así como promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.

En la parte que nos atañe, en el artículo 10 y 11 del ordenamiento antes citado se señalan expresamente las atribuciones que la Secretaría de Desarrollo Social y las Delegaciones del Distrito Federal, tienen que llevar a cabo, para cumplir con el objetivo de la Ley, entre las que destacan: formular el Programa de Desarrollo Social y los criterios de ejecución, coordinar el desarrollo de las políticas, programas y acciones con las demás dependencias de la Administración, así como coordinar con las delegaciones los programas y acciones implementados en materia de desarrollo social; por lo que respecta a las delegaciones deberán realizar el control, evaluación y fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo social, elaborar el Programa de Desarrollo Social correspondiente, además de mantener informada a la población de los avances, logros y soluciones implementados a los problemas de desarrollo social.

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

JOSE MA. MORELOS Y
PAVÓN. SENTIMIENTOS DE
LA NACION (ARTÍCULO 12º)

CAPITULO III

LOS DERECHOS DEL GOBERNADO Y EL DESARROLLO SOCIAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

3.1 Conceptualización del Derecho Social y del Desarrollo Social.

El derecho social como se precisó en el capítulo primero de este ensayo, surgió en el Estado Mexicano a raíz de las diferentes etapas y sus respectivas luchas sociales, lo que concluyó propiamente con la discusión en el Congreso Constituyente de Querétaro, cuya particularidad creadora fue de carácter social más que político, dando como resultado la consagración de las garantías sociales situadas en el rango supremo de norma constitucional en los artículos 3, 27 y 123.

Hoy en día, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 6º establece a la educación, la salud, la alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación de conformidad con la Ley Suprema, como derechos para el desarrollo social.

Anteriormente el derecho giraba en torno a la concepción privatista, es decir sólo se preocupaban por el bienestar individual apartado de la vida social, sin comprensión de lo que realmente representaba, mientras que a raíz de la consagración de los derechos sociales en la Carta Magna, y muy

recientemente reconocidos en la Ley General de Desarrollo Social como derechos indispensables para el desarrollo social del país, ahora en la actualidad el fundamento del derecho es una concepción solidaria, integral de la vida de los hombres, basado en el principio de justicia social.

Es entonces que algunos juristas afirman que a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos de 1917, comienza a especularse sobre el nacimiento del derecho social como ciencia social del Derecho, toda vez que se crean algunas teorías en las que se considera como una rama autónoma, o bien se dice que es simplemente parte de todo el derecho en general, puesto que todo derecho es de naturaleza social.

Es en ese sentido el ilustre maestro Alberto Trueba Urbina refiere que el derecho social *“es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”*⁴² lo anterior lo considera así debido a que los derechos sociales de educación, salud, alimentación, vivienda trabajo y la seguridad social, no se avocan únicamente a proteger y equilibrar la situación de las clases más vulnerables de la sociedad, sino que además tienen como finalidad de acuerdo al artículo 27 constitucional, imponer la justicia social reivindicando los derechos a favor de los campesinos para recuperar la tierra, ordenando el fraccionamiento de los latifundios e imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés social, en donde el objeto es socializar los bienes de la producción y suprimir el régimen de explotación del hombre hacia el mismo hombre.

Bajo ese contexto, asegura que *“el derecho social como nueva rama del derecho, hecha ley fundamental en las Constituciones desde 1917 frente al derecho individual o garantías individuales se ha sobrepuesto como un concepto con significación propia y en sentido estricto como derecho de grupos sociales débiles, porque las fuentes de la sociedad no necesitan del*

⁴² Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Editorial Porrúa, 6ª Edición, México, 1981. p.155.

*derecho para significar la voluntad de ellos. El derecho social es el derecho de los débiles y en el artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917 es el derecho de los trabajadores y de la clase obrera; pero el derecho social nuestro es algo más que una norma proteccionista o niveladora, es expresión de justicia social que reivindica”.*⁴³

Por otro lado, el máximo expositor de la Constitución Alemana de 1919 Gustavo Radbruch y connotado profesor de la Universidad de Heidelberg sustenta el carácter proteccionista, igualitario y nivelador del derecho social, conceptuando no solo bajo la idea de igualdad de las personas, sino la de nivelación de la desigualdad que entre ellas existen, además de ser proteccionista de los trabajadores y de los económicamente débiles, por lo que bajo ese tenor la igualdad, deja de ser, así punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico, esto es que el derecho social no conoce simplemente personas; conoce patrones y trabajadores, obreros y empleados.

La teoría propuesta por el Maestro Gustavo Radbruch en cuanto al derecho social proteccionista y a la justicia social con idéntico fin, tuvo gran influencia en algunos juristas que la retomaron y siguieron como el Maestro Mario de la Cueva, José Campillo Sáenz, Lucio Mendieta y Núñez, Francisco González Díaz Lombardo, Sergio García Ramírez y Héctor Fix Zamudio, mismos que a continuación citaremos el concepto de derecho social por ellos propuesto.

Para el Doctor Don Mario de la Cueva, insigne jurista mexicano, su tesis descansa en que los artículos 27 y 123 de la Carta Magna que contienen la Declaración de los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores, poseen el mismo rango e integran los derechos humanos reconocidos y garantizados por el pueblo en la Constitución, mismo que constituyen la decisión o principio jurídico fundamental, derecho supraestatal, intocable para los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no

⁴³ Trueba Urbina, Alberto. Ob. Cit. p.149.

solamente por su origen, sino porque los poderes estatales son obra del mismo pueblo para que cuiden la efectividad de aquellos derechos.

Ahora bien, para el Maestro De la Cueva los derechos sociales son *“los que proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que hagan posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas”*⁴⁴

Del concepto citado se desprende que la unión de los derechos individuales y sociales, su fundamento esencial radica en el hombre real, que es quien vive ya sea en los campos o bien, en las ciudades convirtiéndose en el actor principal que entrega su energía de trabajo a la economía, ya sea en el mundo capitalista o socialista según sea el caso, cuya recompensa a su esfuerzo será la obtención de un mayor bienestar material y social, el cual se vera reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida del hombre.

Siguiendo con el concepto propuesto, el Maestro de la Cueva menciona que *“la unión del derecho a la libertad, fuente de todas las restantes libertades, con el derecho al bienestar material, nos hace soñar con una sociedad futura en la que el hombre deje de ser una cosa sujeta a la explotación de los demás, en la que se eleve sobre las fuerzas económicas y las ponga a su servicio, y en las que viva para la libertad. De esta manera, los derechos sociales se presentan como la base que hará posible el goce de la libertad”*.⁴⁵

Los derechos sociales para los Eminentes Maestros Don Lucio Mendieta y Núñez y Don Héctor Fix Zamudio, citados por el renombrado jurista Alberto Trueba Urbina en su libro titulado El Nuevo Derecho del Trabajo, definen respectivamente al derecho social como *“el conjunto de*

⁴⁴ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I. Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 80.

⁴⁵ De la Cueva, Mario, Ob Cit. p. 80.

*leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.*⁴⁶

El investigador emérito Don Héctor Fix Zamudio, propone la siguiente definición *“conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario”.*⁴⁷

Como puede apreciarse este concepto sigue la misma corriente propuesta por Gustavo Radbruch, al considerar al derecho social, distinto del derecho público y privado, cuyos destinatarios son igualmente los núcleos considerados como débiles o desprotegidos de la sociedad que tiene como finalidad la integración y equilibrio de las condiciones de vida de éstos.

En esa tesitura, el reconocido jurista José Campillo Sáenz, estima que los derechos sociales están dirigidos a la realización de la justicia social y asegurar a todos los hombres un nivel decoroso de bienestar, por lo que citado por el distinguido Maestro José Dávalos realiza las siguientes distinciones de los derechos individuales respecto a los derechos sociales, estableciendo lo siguiente:

“I. Los derechos individuales y los derechos políticos están estructurados, esencialmente, en torno a la idea de libertad. Los derechos sociales sin embargo, intentan realizar, preferentemente, la justicia social.

II. Los derechos individuales y políticos pertenecen a todo hombre por el hecho de serlo; lo sociales se otorgan por el hecho de pertenecer a una determinada categoría social independientemente de la ciudadanía.

⁴⁶ Trueba Urbina, Alberto. Ob cit. p. 153

⁴⁷ Ibídem, p. 153

III. Los derechos individuales son derechos absolutos, erga omnes. Los derechos sociales son derechos relativos, con un sujeto pasivo determinado, que puede ser el Estado, el empresario u otra persona privada.

IV. Los derechos individuales o de libertad constituyen, prevalentemente un deber de no intervención a cargo del Estado en la esfera de la autonomía del individuo. Los derechos sociales, exigen, en cambio, una conducta activa por parte del Estado, bien mediante el otorgamiento de determinadas prestaciones o bien mediante la intervención estatal para regular y distinguir la conducta de los particulares.

V. Los derechos individuales, por regla general, están previstos en normas reglamentarias, mientras que, también por regla general, los derechos sociales están expresados en normas constitucionales que las leyes ordinarias o las restantes fuentes del derecho sólo pueden mejorar; pero nunca disminuir en perjuicio de los sujetos a cuya protección están dirigidos”.⁴⁸

Por otro lado, el reconocido jurista Francisco González Díaz Lombardo, define al derecho social como *“una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social”⁴⁹*

Este autor concibe el derecho social como un orden en la conducta entre los hombres, tomando en cuenta que éstos forman en su conjunto a la sociedad, es decir, el derecho social se crea a partir de la integración que pudiese existir como grupo, familia, sindicato, agrupación campesina, haciendo a un lado al individuo aislado, cuya finalidad se avoca a obtener el mayor bienestar social en el aspecto personal, político, económico, espiritual y por ende material de la población.

⁴⁸ Dávalos, José. Derecho del Trabajo I. 6ta. Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p.130.

⁴⁹ González Díaz Lombardo, Francisco. El Desarrollo Social y la Seguridad Social Integral.1ª. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p.51.

También refiere que los alcances del derecho social no se aplican únicamente a las personas en un orden nacional, sino a los pueblos, en el orden supra estatal, los cuales son regidos por una justicia social de integración dinámica, que supone no sólo la coordinación de esfuerzos o la coexistencia de personas y de Estados, sino la relación misma y González Díaz determina que *“el derecho social tiene como fundamento al hombre, socialmente logrado y al Estado también socialmente integrado, en tanto miembro de la comunidad de Estados”*.⁵⁰

Por su parte el maestro Rubén Delgado Moya, se limita a decir que el derecho social del presente es *“el conjunto de principios e instituciones que reivindican plenamente a todos los económicamente débiles”*.⁵¹

Como se aprecia, la mayoría de las definiciones anteriores, se orientan por el pensamiento del profesor Gustavo Radbruch, pues todos concuerdan en que la idea del derecho social descansa en la protección de los grupos más vulnerables de la sociedad, llamados por ellos *“económicamente débiles”*, cuyo fin principal es el bienestar de los mismos.

En nuestra opinión el derecho social busca obtener la protección, la igualdad en las condiciones de vida, así como el mayor bienestar colectivo y material de la población, cuyo fundamento es la persona, por lo que al estar reconocidos como norma suprema en la Constitución, el Estado garantiza el acceso a los mismos, por medio de los diversos programas sociales implementados cada año para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Por lo que respecta al desarrollo social durante varias décadas, erróneamente se ha sido confundido el concepto con el de crecimiento económico, siendo que éste es social por naturaleza, dado que abarca el ámbito político, cultural, científico y artístico y es en la sociedad donde se

⁵⁰ González Díaz Lombardo, Francisco. Ob cit. p. 52

⁵¹ Delgado Moya, Rubén. El Derecho Social del Presente. 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1977, p.188.

desenvuelve, además es considerado como un medio para que la gente viva más y mejor, con cada vez más amplia disponibilidad de satisfactores materiales y no materiales. Así, la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), refiere que los objetivos centrales del desarrollo económico son el crecimiento de la producción de bienes y servicios, la transformación de la estructura productiva a efecto de mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, la mayor autonomía nacional, la menor vulnerabilidad frente al exterior y el avance hacia una sociedad más participativa y democrática. A partir de esas consideraciones, este organismo considera al desarrollo como un proceso social que consiste en emplear más y mejor los factores productivos, mediante la utilización creciente de bienes de capital, conocimientos y tecnología, con objeto de lograr que la producción de bienes y servicios crezca más que la población y que los frutos del progreso se repartan cada vez con mayor equidad entre las personas y con mayor equilibrio entre las regiones.⁵²

Considero que no debe confundirse el desarrollo social con el crecimiento económico, dado que son dos conceptos distintos, sin embargo es preciso puntualizar que ambos se relacionan de forma directa, ya que el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el desarrollo social, y éste es condicionante del crecimiento en la medida en que le marca ciertas pausas y lo reorienta hacia la satisfacción de las necesidades sociales, toda vez que se trata de que los avances económicos del país se traduzcan en mejoras efectivas en la calidad de vida de los mexicanos, ya que al elaborarse el Plan Nacional de Desarrollo, se busca en última instancia, no el desarrollo de los objetivos materiales, sino el de las personas, en su dignidad individual y responsabilidad social.

Cabe destacar que hay crecimiento económico cuando los bienes y servicios producidos por un país en un año, son más que los producidos en el año anterior y el desarrollo social surge en el momento en que el crecimiento económico se distribuye entre toda la población, de tal suerte

⁵² Álvarez Rogelio José. Ob. Cit. p. 2241

que mejora el ingreso y mejoran los niveles de vida de todos, por lo que se puede afirmar entonces que puede darse el crecimiento sin desarrollo, pero no desarrollo sin crecimiento.

El primer Plan Global de Desarrollo (1980-1982), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1980 definió al desarrollo social como *“un proceso de transformación de la riqueza nacional en factor de justicia, de tal forma que se garanticen las libertades individuales en la seguridad colectiva y se puedan conciliar las demandas específicas de los diversos grupos sociales en función del interés general.”*

Y desarrollo social se refiere al proceso que conduce a mejorar la calidad de vida de la población en el ámbito económico, político, cultural, biológico y ambiental. El economista Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, señala que el desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento, además asegura que el bienestar social general y perdurable sólo será posible a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, que garanticen el acceso a la seguridad social, así como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población y resume lo anterior diciendo que sin estabilidad ni crecimiento económico no hay progreso social.⁵³

Precisado lo anterior, el autor citado también refiere que para evaluar el desarrollo de un país, se instrumentan algunos métodos más complejos que tratan de medir los niveles de desarrollo económico y social, de forma más exacta, cuyo enfoque no se basa en los niveles de ingresos y producción solamente, sino en los de desarrollo de los recursos humanos, es decir, toma en cuenta el número de científicos competentes, y de niños que asisten a la escuela, en relación con la población total, la salud, el grado de escolaridad promedio, la vivienda, el empleo y tipos de empleo, esto es para medir el desarrollo se toma en cuenta los indicadores económicos, culturales y políticos.

⁵³ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Estructura Socioeconómica de México 1940-2000. 4ta Edición. Editorial Limusa, México, 1998, p.230

En ese mismo orden de ideas, es importante citar las definiciones de desarrollo social que al respecto se señalan en la ley de desarrollo social de algunas entidades federativas, incluido el Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Campeche, artículo 4 fracción I, lo define como el *“resultado del proceso de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, a través de mecanismos y políticas públicas permanentes que generan las condiciones para la integración plena de individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones para el mejoramiento integral y sustentable de sus capacidades productivas que garantice el disfrute de los derechos constitucionales, a fin de erradicar la desigualdad social”*.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Coahuila de Zaragoza, dice en su artículo 8 que es un *“sistema garante de la equidad y de la proporcionalidad en la sociedad, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población, para garantizar el derecho ciudadano al desarrollo y la consecución del bienestar integral”*.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima, artículo 4 se concreta a decir que es un *“proceso que sigue la sociedad para el ejercicio de los derechos sociales”*.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua, artículo 4 lo define como un *“proceso sustentable basado en la participación social tendiente a la superación de las condiciones de pobreza, desigualdad, marginación, discriminación, vulnerabilidad y exclusión, a través del desarrollo humano⁵⁴ y de la satisfacción de los derechos sociales”*.

⁵⁴ Proceso continuo de ampliación y aprovechamiento de las opciones, capacidades y potencialidades de las personas en todos sus ámbitos, que les permitan disfrutar y acceder a una mayor calidad de vida. Ley de Desarrollo Social para el Estado de Chihuahua, artículo 3 fracción VII.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en el artículo 3 fracción VI lo establece como el *“proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”*.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, en su artículo 7 fracción V, lo señala como el *“mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, mediante la satisfacción de las necesidades básicas, que sea construido prospectivamente bajo los principios de equidad, diversidad, libertad, universalidad, integralidad, solidaridad, participación, sustentabilidad, subsidiariedad y transparencia, con perspectiva de largo plazo”*.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y Municipios de Guanajuato, artículo 2 fracción III, lo puntualiza como un *“proceso de crecimiento integral, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social, cultural y política del estado”*.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, en el precepto 3 fracción V lo refiere como un *“proceso de mecanismos y políticas públicas permanentes que generan condiciones para la incorporación plena de individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones, al mejoramiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y que su calidad de vida, garantice el disfrute de los derechos constitucionales a fin de erradicar la desigualdad social”*.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco, en el artículo 4 fracción IV, se concreta a establecerlo como el *“proceso de crecimiento integral, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la obtención de habilidades y virtudes, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre los individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural”*.

Ley de Desarrollo Social del Estado de México, artículo 3 fracción I dice que es un *“proceso de mecanismos y políticas públicas permanente que genera las condiciones para la integración plena de individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones al mejoramiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida que garantice el disfrute de los derechos constitucionales, a fin de erradicar la desigualdad social”*.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León, artículo 4 fracción III lo puntualiza como el *“proceso de crecimiento integral cuyo fin es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la creación y el fortalecimiento de oportunidades, la erradicación de la desigualdad y la exclusión entre los individuos y grupos, con el propósito de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural del Estado”*.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla, artículo 3 fracción V, establece que es un *“proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través de la acción concertada de los tres niveles de gobierno para impulsar el bienestar social, mediante la obtención de habilidades y capacidades, así como la creación de oportunidades para la erradicación de la pobreza y la marginación”*.

Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo, artículo 4 fracción II, lo señala como el *“proceso de crecimiento integral, a través de mecanismos y políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la incorporación plena de los individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones al desenvolvimiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social”*.

Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, artículo 6 fracción VIII, se limita a establecer que es un *“entorno*

donde las personas y familias acceden, de manera estable a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, empleo dignos, que aseguren el pleno ejercicio de su libertad para elegir y alcanzar su proyecto de vida”.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora, artículo 4, se limita a establecer que es un *“proceso que sigue la sociedad para el ejercicio de los derechos sociales”.*

Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco, artículo 4 lo establece como el *“proceso de cambio en la sociedad tabasqueña que tiene como finalidad el mejoramiento de los niveles de vida, sustentado en los principios de equidad, libertad, igualdad, solidaridad, fraternidad, participación social, justicia social y transparencia”.*

Sin duda, de las definiciones anteriores se desprende que todas concuerdan en que el desarrollo social es un proceso, a través del cual se pretende mejorar las condiciones de vida de la población, ya sea como individuos, grupos o sectores de la sociedad, erradicando además las desigualdades sociales existentes entre ellos, para que finalmente se pueda garantizar el disfrute de sus derechos sociales.

En nuestra opinión, el desarrollo social es un proceso a través del cual la población obtiene mayores bienes y servicios, satisfaciendo así las necesidades básicas de la población para mejorar la calidad de vida del ser humano.

Ahora bien, el mejorar la calidad de vida del ser humano se entiende como obtener un mayor bienestar, el cual conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente, lo que implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.

Si bien el desarrollo social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, la prioridad en los últimos años han sido los programas sociales y la restricción de las políticas sociales. Así, el enfoque de la política pública ha implicado que la principal meta de los programas sociales sea la reducción de la pobreza, particularmente de la pobreza extrema. Por lo que, el mecanismo para lograr este objetivo ha sido el impulso del desarrollo humano a través de la ampliación de las *capacidades* y de las *oportunidades* de los individuos.

Es importante además tomar en cuenta que el crecimiento demográfico es un factor importante y del cual depende en gran medida el desarrollo de un país, ya que como consecuencia de lo anterior se multiplican las demandas de trabajo, educativas, sanitarias y de servicio urbanos.

En conclusión, podemos decir que para lograr el desarrollo social en el país es esencial que el Estado participe como promotor y coordinador del mismo con la activa participación de actores sociales, públicos y privados, para que de esta forma se garantice el cumplimiento y respeto de los derechos sociales de los habitantes consagrados en la Carta Magna, así también haya una gradual integración de los mercados locales y regionales en ámbitos más amplios, de igual forma exista el mejoramiento de los niveles educativos, se aumente la productividad y así se beneficie a toda la población, con lo que se estaría haciendo efectivo el postulado de la democracia considerada ***“no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”***(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 3° fracción II inciso a)

3.2 Objetivos de la Política del Desarrollo Social.

La Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, es la primera ley que regula la política

nacional de desarrollo social, señalando en su artículo 3 como principios rectores de la política social los siguientes:

“Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;

Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;

Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social;

Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;

Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y

Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz”.

Además, se norma por primera vez, en el citado ordenamiento en su artículo 11 los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, cuya finalidad es:

“I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.”

En el numeral 14 de la citada Ley, establece por primera vez las cinco vertientes que de forma obligatoria se deberán incluir en la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Social, que si bien ya existían como parte de los Programas de Desarrollo Social anteriores, parecían estar limitadas en la práctica, a los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social, mismas que a continuación se citan:

“I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía”.

Por lo que hace al Plan Nacional de Desarrollo vigente, en el Tercer Eje denominado ***Igualdad de Oportunidades***, se menciona que la “finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos asegurando la igualdad de

oportunidades en materia de salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos”⁵⁵, es decir, se pretende mejorar las condiciones de vida de la población que vive en las ciudades, pero sobre todo en áreas rurales, proponiendo una política social integral que, primero, defina los programas y acciones de gobierno que se implementaran y, segundo, promueva la participación de los otros órdenes de gobierno y de la propia sociedad.

Es de suma importancia que la política social, y la política económica se encuentren estrechamente vinculadas, toda vez que existiendo una economía competitiva se aseguraran más empleos con ingresos mayores, repercutiendo en la mejoría de las condiciones de vida para la población.

A continuación se enuncian los principios rectores de la política social de esta Administración, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos.
- Utilizar sistemas de evolución y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.

⁵⁵ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Objetivos Estratégicos. Secretaría de Desarrollo Social. México, 2007. p. 143

- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos.

Así, cumpliendo con esta política social los derechos reconocidos en la Carta Magna, se convertirían en una realidad que generaría condiciones de equidad necesarias para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable para la sociedad del presente y futuro.

Por otro lado, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, se establece que los objetivos de la Política Social de este sexenio tiene como finalidad dictar las líneas estratégicas que permitan cumplir con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Asentamientos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y los Lineamientos Generales de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, tomando como base que en el Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la definición de las políticas públicas.⁵⁶

Así, la Secretaría de Desarrollo Social en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, refiere que para cumplir con la Política Social propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, contribuirá con el desarrollo humano sustentable, a través del desarrollo en materia de educación, salud y

⁵⁶ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Ob. Cit. p. 4

nutrición cuyo resultado refleje igualdad de oportunidades en la población que vive en condiciones de pobreza.

Cabe mencionar que en el documento antes citado refiere que en el caso de la política social, la igualdad de oportunidades se refiere a la protección que se brinda a los grupos más vulnerables, con el objeto de subsanar las deficiencias en la oferta de servicios básicos e infraestructura y contar con un entorno adecuado en el que se puedan desarrollar de manera positiva, así como propiciar que las personas en situación de pobreza puedan acceder a un empleo o autoempleo en donde puedan obtener o en su caso generar ingresos suficientes para lograr una buena salud, obtener una educación eficiente y disfrutar de una adecuada nutrición.

Dentro del Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social, como introducción de los objetivos de la política de desarrollo social, destaca como una de sus principales metas la de contribuir para que se cumplan con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en especial, la disminución de la pobreza, estableciendo para ello acciones conjuntas con los responsables de las políticas de desarrollo social en sentido amplio, como son educación, salud, infraestructura básica, fomento productivo y sustentabilidad.⁵⁷

A continuación se enuncian los objetivos de la política de desarrollo social planteados para el presente sexenio en el documento antes referido, siendo éstos los siguientes:

1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza. En el presente objetivo la Secretaría de Desarrollo Social pretende abatir el nivel de pobreza de la población, proporcionando los medios adecuados para que tengan acceso a la salud, una mejor nutrición, educación y los servicios de vivienda, generando como consecuencia un desarrollo físico y cognitivo favorable para que en

⁵⁷ *Ibíd.* P. 25

un futuro tengan mayores oportunidades de tener un trabajo bien remunerado.

2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables⁵⁸ a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud. Se brindara mayor apoyo a las personas que verdaderamente lo requieran, así como atención especial a los niños, mujeres, adultos mayores y a los jornaleros agrícolas, con la finalidad de evitar que la situación en la que pudiesen encontrarse se agrave y de esta manera se desarrollen en un ambiente con mayores posibilidades de equidad.

3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. En este objetivo se considera de suma importancia disminuir la desigualdad existente entre las regiones, para incrementar la calidad de vida de las personas, y se obtengan mayores oportunidades de participación, elección y decisión de la población, comenzando con un desarrollo microrregional, a través del cual se lleve a cabo un desarrollo local sólido, integrado y funcional, y por otro lado implementar sistemas regionales estratégicos, en donde se involucre a más de una entidad federativa, o bien, a un conjunto de municipios de más de un Estado de la República Mexicana, en donde será prioritario comenzar por los municipios más pobres y por las zonas en su mayoría rurales. Así pues, los principales instrumentos para dar cumplimiento con el objetivo planteado son la infraestructura, los servicios básicos, y el mejoramiento de la vivienda, obteniendo como resultado que la calidad de vida de las personas aumente considerablemente.

⁵⁸ Son aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impide alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes y competitivas. Es importante, dar prioridad a la población que se encuentra en zonas de marginación urbana y por ende en condiciones de pobreza, por lo que se promoverá que las familias de escasos recursos puedan obtener un patrimonio propio cuya certeza jurídica se encuentre dentro del marco de la legalidad, o si lo poseen, realicen las mejoras necesarias que les permita tener una vivienda digna, además se garantice el acceso a infraestructura, así como a servicios urbanos básicos, disminuyendo de esta forma el grado de marginación y frenando la expansión de asentamientos irregulares en las ciudades.

Finalmente, la política social estará guiada por los mismos criterios en la planeación, programación, operación y ejecución de los programas sociales que implemente el Ejecutivo de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Desarrollo Social ha adquirido en los últimos años gran relevancia en nuestro país, lo que se deduce del contenido plasmado en las leyes que actualmente se encuentran vigentes, cuyo objetivo es la protección de los grupos más vulnerables de la sociedad, aunado a que esas mismas disposiciones deben estar en concordancia con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo y demás Programas derivados del mismo, en el cual de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la rectoría del desarrollo nacional del Estado, la economía mixta y el sistema de planeación democrática en el que se deberá reflejar solidez, dinamismo, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía, cuyo resultado sea en conjunto una democracia política, social y cultural de la Nación, siendo de esta forma lo que determine los objetivos de la planeación del país.

Es pertinente precisar que planear es *“concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre opciones, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios”*⁵⁹

Esto es que al planear la economía del país se racionaliza de forma eficiente el desarrollo económico y social lo que implica aumentar los recursos materiales, así como la actividad productiva, con el único fin de incrementar constantemente el bienestar de todos los grupos de la población. Luego entonces, el planear implica fijar objetivos y metas, así como determinar las estrategias y prioridades, y destinar los recursos suficientes y necesarios que se destinan a la ejecución de esas metas propuestas, siendo como consecuencia un instrumento de cambio social.

En este contexto, la planeación deberá ser en principio democrática, en donde exista la participación de los sectores sociales cuyas aspiraciones y demandas de la población sean tomadas en cuenta, para finalmente plasmarlas en el Plan Nacional de Desarrollo o también llamado Plan Sexenal.

Cabe destacar que el 5 de febrero de 1983, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se promulgó la Ley de Planeación, con el objetivo de normar el proceso de la Planeación Nacional del Desarrollo, regular la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática, así como dar las bases para que el Ejecutivo

⁵⁹ Plan Global de Desarrollo (1980- 1982). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1980, p. 19

Federal coordine las actividades de planeación y, promover y garantizar la participación democrática de los grupos sociales.

El artículo 2 de la Ley de Planeación establece seis principios básicos en los cuales se basará la planeación del Estado a que hace referencia la Carta Magna, en cuya fracción III, se consagra la igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria; en la fracción IV se refiere al respeto irrestricto a las garantías individuales y derechos sociales y políticos; y, en su última fracción se hace referencia al equilibrio que debe existir en los factores de la producción, para que se proteja y promueva el empleo, reflejándose finalmente en el mejoramiento de la calidad de vida en el aspecto económico, social y cultural de la población.

En cuanto a la participación activa de la sociedad, el artículo 4º establece:

“Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales...”

En el mismo sentido, el artículo 20 profundiza sobre la participación social en la planeación; el Capítulo concerniente a la Concertación e Inducción de la Ley de Planeación, establece no sólo la participación de estos grupos sociales; sino que induce y deja abierta la posibilidad de ejecutar acciones concertadas con los grupos antes mencionados.

Es responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo del país tal y como lo precisa la Ley de Planeación, entendida ésta como la ordenación racional y sistemática de acciones que deben implementarse amén de cómo quedo establecido con antelación en la actividad económica, social, política, cultural y ambiental destacando en este punto el aprovechamiento de los recursos naturales, cuyo propósito fundamental consiste en la transformación del país, tomando como base los

principios y objetivos establecidos en la Carta Magna y demás ordenamientos aplicables.

En esa tesitura, cabe destacar que es a través de la planeación que el Gobierno Federal fija los objetivos, metas, prioridades y estrategias, así como el monto de los recursos que destinara a la ejecución de las acciones que pondrá en marcha, es decir, la planeación estratégica de la Administración Pública Federal, se encuentra contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, entendida como *“el proceso que se utiliza para definir y alcanzar metas organizacionales. Consistente en relacionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para lograr objetivos específicos encaminados hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y programas sean ejecutados”*.⁶⁰

Bajo este tenor y en cumplimiento con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación, el Presidente de la República Mexicana presenta el Plan Nacional de Desarrollo, el que de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Planeación establece de forma puntual el contenido que abarca el documento citado, mismo que textualmente dice:

“El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.”

⁶⁰ Mintzberg, Henry y Brian Quinn, James. El Proceso Estratégico, conceptos, contextos y casos. Editorial Prentice Hall. 1993.

Del precepto citado con antelación, se precisa que en el referido documento se fijará la organización del país tomando en cuenta diversos factores que son predominantes e indispensables para que se logre un desarrollo general y en consecuencia se logren atender las prioridades de la sociedad y en especial de los grupos más vulnerables.

Consecuentemente, los objetivos del plan nacional para que se lleguen a concretar no deben ser simplemente una expresión de los deseos de las autoridades políticas, sino deben tomarse en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas de todos los grupos sociales, tanto en el momento en que se formula el plan, como en las circunstancias en que se pone en ejecución.

Bajo ese tenor, en cada sexenio durante los primeros seis meses de mandato del Ejecutivo en turno, debe elaborarse, aprobarse y publicarse el Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia será únicamente durante el periodo correspondiente aunque ello no representa obstáculo para que pueda contener consideraciones a largo plazo, ya que eso no significa que en los años subsecuentes exista la obligación de llevar a cabo el cumplimiento de su contenido.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PLANADE), fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, el cual asume como la premisa básica e importante la Búsqueda del *Desarrollo Humano Sustentable*, definido como el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras, es decir, el propósito consiste en crear mayores oportunidades de crecimiento en todos los aspectos y a su vez que sea el instrumento a través del cual exista un mejoramiento de las condiciones de vida no solo para las generaciones presentes sino también futuras.

A través de la propuesta de la visión transformadora traducida en el Desarrollo Humano Sustentable, se pretende garantizar la igualdad de

oportunidades para toda la población, comenzando con la protección y el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Ley Suprema como son la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, por tal razón es prioritario que existan las condiciones de salud básicas para toda la población y en especial para los grupos más vulnerables de la sociedad, porque solo así podrán tener y aprovechar una educación de calidad y aspirar a un empleo mejor remunerado.

Resulta evidente que al existir esa igualdad de oportunidades se fortalecerá el sistema económico del país, lo que se traducirá en un significativo crecimiento social y como consecuencia habrá una transformación política considerable en el país, cuyos beneficios serán notorios en toda la población, pero sobre todo en las clases más desprotegidas.

El Desarrollo Humano Sustentable también procura el desarrollo de manera integral, esto es fortaleciendo el núcleo familiar, toda vez que es parte fundamental para la formación y la realización de cada persona y es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.

Para cumplir con todos los objetivos planteados en el documento citado y en especial con el Desarrollo Humano Sustentable, propone un proyecto a largo plazo catalogado como *Visión México 2030*, con lo cual pretenden que al finalizar esta administración, en el año 2012 los resultados sean los que pretenden, para que en tal virtud el país avance hacia el porvenir que los mexicanos quieren tener en el año 2030.

La Visión México 2030 involucra para su cumplimiento la participación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Gobiernos federal, local y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, además de los partidos políticos, las organizaciones sociales, los sindicatos, el sector privado, el educativo y sobre todos de los ciudadanos.

La estrategia plantea a futuro que la economía del país sea una de las más competitivas, que crezca y genere constantemente empleos, además que sea un país en el que exista la igualdad de oportunidades reflejada no solo en el respeto sino en el cumplimiento de los derechos sociales de cada uno, logrando así la disminución de los índices de pobreza, en el cual también exista el desarrollo sustentable con la finalidad de preservar el medio ambiente; en efecto, una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rindan cuentas claras de su gestión a toda la población y procuren construir acuerdos para impulsar el desarrollo permanente y continuo de la Estado.

Para llevar a cabo esta Visión México 2030, y atender las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo propone el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- 1.** Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del estado y de la democracia.
- 2.** Garantizar la vigencia plena del estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
- 3.** Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
- 4.** Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de

condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

5. Reducir la pobreza externa y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad e vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo la y como lo establece la Constitución.

6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto reduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

En tales condiciones este Plan vigente en el presente sexenio, propone para nuestro país, un ideal en el que hacia el año 2030, lo veamos como un país protegido por sus leyes, integrado por familias que tienen certeza sobre la seguridad de sí mismas y su patrimonio, por ciudadanos que ejerzan sin restricción alguna las libertades y derechos; un país que sea realmente competitivo en lo económico, que crece en forma sostenida y sea capaz de generar empleos suficientes y bien remunerados; un país en el que haya igualdad de oportunidades para todos y donde la pobreza haya sido erradicada en su totalidad; una nación que transita por el desarrollo sustentable en el que sus habitantes sean portadores de una cultura de respeto y de conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobiernos rinden cuentas claras y los actores políticos trabajan conjuntamente y construyendo acuerdos que impulsan el desarrollo; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina, pero éste ideal por ahora está postergado.

En resumen, el Plan Nacional de Desarrollo postula al Desarrollo Humano Sustentable, como un proyecto de nación viable y promisorio para toda la sociedad, en el entendido que se concretice en un proceso social permanente y continuo.

Bajo esa tesitura, el Poder Ejecutivo Federal para llevar a cabo la política pública del país, planteó como premisa fundamental el Desarrollo Humano Sustentable en los términos que fueron precisados con anterioridad, por lo que para cumplir con dicho objetivo, estructuró el Plan Nacional de Desarrollo Social en cinco ejes rectores, los cuales contienen

cada uno de forma específica objetivos y estrategias que se interrelacionan unas con otras, y por ende se compartan, lo que conlleva a que sea un proyecto integral, que abarque los ámbitos económico, social, político y ambiental.

Luego entonces, los cinco ejes sobre los cuales se basa la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Social son:

1. *Estado de Derecho y seguridad.*
2. *Economía competitiva y generadora de empleos.*
3. *Igualdad de Oportunidades.*
4. *Sustentabilidad Ambiental*
5. *Democracia efectiva y política exterior responsable.*

El primer eje se refiere al Estado de Derecho, en el que los gobernantes y gobernados están sometidos a un orden jurídico preestablecido, esto es, que todo acto de autoridad debe estar fundado en la Ley Suprema, e igualmente la actividad social del individuo debe estar sometida a ese orden de Derecho, luego entonces, el Gobierno es el primer obligado a garantizar que la vida, el patrimonio, las libertades y en general que todos los derechos sean protegidos, logrando un desarrollo óptimo, sin embargo por parte de los ciudadanos deben cumplir con sus obligaciones legales.

Por consiguiente, la vigencia de las leyes es sumamente importante para que el Estado de Derecho se logre, toda vez que aún y cuando sean abrogadas o derogadas, de ellas depende que se genere una convivencia social ordenada, pacífica y propia para que se logre un desarrollo en el que exista de manera conjunta la participación tanto social como política de toda la población.

Es por lo ya asentado con anterioridad que al existir un verdadero Estado de Derecho, la consecuencia se traduce en generar seguridad para toda la sociedad, por lo que este Plan propone que exista mayor

participación de la ciudadanía en el sistema de seguridad, primeramente comenzando con la prevención del crimen, obteniendo como resultado la consolidación plena de los derechos y la libertades individuales; un segundo principio plantea el combatir y sancionar la comisión de delitos, mediante la implementación de instrumentos que permitan mejorar el combate al crimen organizado, puntualmente el tráfico de drogas, de personas y mercancías, delitos que afectan de forma considerable el desarrollo social de toda la población, metas que por ahora parecen inalcanzables.

En lo que respecta al segundo eje del plan referente a la economía competitiva y generadora de empleos, consiste que en el país exista un crecimiento considerable de la economía, ya que en la medida que esto suceda se generaran mayores y mejores fuentes de trabajo, lo que es posible en la medida que las instituciones, la población, recursos naturales, capital físico, capacidades de los ciudadanos, competencia, infraestructura y tecnología sea la más adecuada e indispensable, toda vez que si uno de estos factores económicos y sociales no es suficiente, el desarrollo en consecuencia no es sustentable, pues no se ha logrado el propósito de generar empleos remunerados y suficientes.

Cabe señalar que en la medida en que proporcione a la población los derechos de educación y salud, se logrará el crecimiento económico del país, además este plan propone fomentar la inversión en diferentes ámbitos que son fundamentales en el desarrollo del país, lo que traería como consecuencia la creación de empleos mejor remunerados, con lo cual mejorarían las condiciones económicas y por ende sociales de la población.

Por ello es importante que el Estado dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones que le confiere la Carta Magna regule y vigile que en la actividad económica en donde exista la participación de los particulares sea una competencia en el marco de lo legal, en el cual exista la Ley de la oferta y la demanda, con la prohibición expresa de los monopolios, por lo que bajo ese contexto el Estado garantizara la competencia económica,

entendiendo por ésta como menores precios de los insumos y de los bienes finales, contribuyendo a un mayor nivel de ingreso de las familias.

Finalmente, en este segundo eje el Plan considera importante implementar nuevas tecnologías traducidas en nuevos métodos para aumentar la producción de bienes y servicios, toda vez que el no aprovechar las nuevas tecnologías, ni fomentar su desarrollo, implicaría dejar de lado una fuente significativa de avance estructural, lo que repercutiría en la pérdida de competitividad en la economía del país.

Con respecto al tercer eje llamado Igualdad de Oportunidades considera primordial eliminar todo tipo de práctica discriminatoria existente entre la población, toda vez que desde el pasado se ha convertido en uno de los mayores impedimentos para tener acceso a oportunidades de formación y realización y de esta forma se tiene que la referencia que se hizo con anterioridad es el primer obstáculo para mejorar las condiciones de vida sociales.

Precisado lo anterior, es importante puntualizar que uno de los objetivos de la presente administración consiste en erradicar la pobreza a través de diversas acciones encaminadas a distribuir de forma equitativa la riqueza que dicho de otro modo se concentra en manos de unos cuantos y por consiguiente se da la inaccesibilidad de los beneficios del desarrollo para la mayoría de la población.

Así, el Estado en este eje hace hincapié en implementar diversas estrategias para garantizar a toda la población los derechos sociales plasmados en la Carta Magna y reconocidos en la Ley General de Desarrollo Social esto es que cada persona pueda tener acceso sin distinción alguna a la educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, derechos que constituyen el bienestar de las personas y por ende de las comunidades.

Con lo anterior, se advierte ciertamente que para el Presidente de la República es de suma importancia cumplir al pie de la letra con los derechos sociales y no menos importante lo es la educación, que se enfoca a brindar una educación de calidad, con lo cual les permita alcanzar mayores niveles de conocimientos, habilidades y técnicas para que en un futuro existan mayores oportunidades de empleos mejor remunerados.

En resumen, para que prevalezca esa igualdad de oportunidades que tanto se anhela, es menester que para alcanzarlo exista desde este momento una coordinación de acciones y estrategias entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, y en la medida que esto suceda el proceso de desarrollo del país será garantizado en su totalidad, aún cuando exista el fenómeno de migración y haya un crecimiento demográfico acelerado no solo en el país, sino en otras naciones.

En mérito de lo señalado en los ejes que anteceden, el cuarto eje titulado sustentabilidad ambiental hace referencia al aprovechamiento racional que se debe hacer de los recursos naturales no solo del país, sino del planeta, ya que son la base de la sobrevivencia y por consiguiente si se establecen estrategias tendientes a mejorar las condiciones actuales de vida de la población mediante el uso racional de los recursos naturales, se asegurara el patrimonio de las generaciones futuras.

Ahora bien, este Plan Nacional de Desarrollo propone como quedó asentado en el eje número dos, para que exista una economía competitiva y en consecuencia haya un crecimiento económico, que se implementen nuevas tecnologías, se realice un análisis del impacto ambiental que se pudiese generar y con ello implementar estrategias que conlleven por una parte a detener el deterioro del medio ambiente y a su vez aumentar la productividad y la competitividad del país, pero es evidente que para lograrlo es de suma importancia que exista una coordinación interinstitucional, así como una verdadera integración entre los niveles de gobierno y la participación de la sociedad civil.

Por otra parte, también se proponen acciones tendientes a garantizar a la población sobre el cuidado y explotación racional de los recursos naturales, como el agua, además de sumar esfuerzos no solo nacionales sino internacionales para evitar a toda costa que continúe el calentamiento global, ya que si bien se pretende adoptar la idea del Desarrollo Humano Sustentable en el sentido que exige al país y al mundo que los recursos naturales deben ser aprovechados de manera racional por las generaciones presentes, para que así las generaciones futuras puedan tener los mismos beneficios del medio ambiente gracias a las acciones responsables, oportunas y concientes implementadas.

Con respecto al quinto eje de la política pública que propone el Plan Nacional de Desarrollo, referente a las acciones de democracia efectiva y política exterior responsable, se avoca a señalar que el Estado Mexicano no solo sea democrático por cuanto hace a que la Ley Fundamental así lo establece, es decir, lo que se pretende es que la democracia no solo exista como un mero procedimiento que se lleva a cabo a través del sufragio efectivo, sino como una forma de vida de los ciudadanos, y sin menoscabo de que la democracia debe contribuir al constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo mexicano.

En tales condiciones, aunque las políticas públicas y las instituciones implementen programas novedosos, solo una verdadera participación de la sociedad en la democracia y en la esfera política, lograra impulsar el verdadero desarrollo del país.

El Plan plantea que la participación de la ciudadanía debe corresponder con una política exterior responsable, definida y activa que procure el desarrollo humano, social y económico del Estado mexicano aprovechando de la misma forma las ventajas que se deriven de los tratados internacionales suscritos en diversas materias, toda vez que éstos son parte fundamental en materia de política exterior.

Cabe mencionar que un fenómeno de gran relevancia en el país es el proceso de migración de personas que por situaciones diversas, una de las principales en busca de empleo, ingresan a otro país, lo que significa un enorme reto para la política exterior, por lo que bajo ese entendido el Plan Sexenal de la presente administración pretende implementar diversas estrategias y acciones cuya finalidad sea el interés nacional y la defensa de los derechos de todas las personas independientemente de su estatus migratorio.

Sin embargo, aún cuando el tema de migración es importante para la política exterior no solo puede avocarse a él, ya que debe contemplar un contexto internacional tan complejo como el nacional, en el que la prioridad sea la cooperación internacional y fomentar en todo momento el principio de la paz entre las naciones.

En conclusión, la estrategia integral de la Administración Pública Federal 2007-2012, se establece en el Plan Sexenal mismo que contiene diversos objetivos y acciones cuyo resultado se centra en obtener el desarrollo del país en todas las materias. Ahora bien, en el caso de los programas contenidos en el presente plan y la ejecución de los mismos, corresponden a cada una de las entidades de la Administración Pública Federal de conformidad con las competencias asignadas en la Ley Fundamental y demás ordenamientos aplicables como lo es la Ley General de Desarrollo Social, existirá una responsabilidad compartida en aquellos programas que requieran la concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno.

Es importante mencionar que los recursos disponibles para cumplir al pie de la letra con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y muy en especial con los diferentes programas serán los asignados en el Presupuesto de Egresos correspondiente, de acuerdo con los ingresos recabados cada año, no obstante lo ya citado, es menester puntualizar que los recursos que se asignan no son los mismos para cada anualidad, ya que

éstos se ajustan según la evolución que tenga la economía mexicana que por su naturaleza es imposible prever de manera exacta.

Por último, las proyecciones se actualizarán en la medida que los actores políticos como pueden ser los partidos políticos, el Gobierno Federal, local y en su caso municipal y la propia sociedad realicen propuestas y se materialicen las ya contenidas, de este modo esos ajustes deberán reflejarse en las estrategias y prioridades para el logro de los objetivos nacionales contenidos en el Plan Sexenal.

3.4 El Desarrollo Social en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de las Entidades Federativas como es de saberse la vigencia es anual, por lo que las partidas asignadas al rubro de desarrollo social deben estar debidamente establecidas, mismas que por ninguna circunstancia pueden ser menores a las del año anterior.

Para el ejercicio fiscal 2010, de acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el presupuesto total aprobado fue de \$3,176,332,000,000.00 (tres billones ciento setenta y seis mil trescientos treinta y dos millones de pesos), de los cuales 80,176,891,338 (ochenta mil ciento setenta y seis millones ochocientos noventa y un mil trescientos treinta y ocho pesos) se asignaron a desarrollo social.

Por lo que respecta a las Entidades Federativas citaremos el presupuesto total para el ejercicio fiscal 2010 aprobado para cada Estado, así como el monto asignado al rubro de desarrollo social, el cual presenta variaciones significativas, debido a que los recursos son obtenidos de ingresos diferentes, además, existen Estados que requieren de un mayor presupuesto asignado a este ramo lo cual se debe principalmente al número de habitantes, toda vez que entre más habitantes haya en un área geográfica, las necesidades básicas de la población aumentan

significativamente, acrecentando de esta forma la pobreza y las zonas marginadas, lo que conlleva a que se implementen más programas sociales y se destinen mayores recursos.

ENTIDAD FEDERATIVA	PRESUPUESTO TOTAL MILLONES DE PESOS	PRESUPUESTO ASIGNADO A DESARROLLO SOCIAL
AGUASCALIENTES	11,644´	459´185
B. CALIFORNIA	24,500´	No especifica
B. CALIFORNIA SUR	8,056´	No especifica
CAMPECHE	12,488´	6´466
COAHUILA	29,711´	580, 306
COLIMA	6,850´	17´792
CHIAPAS	55,437´	325´032
CHIHUAHUA	37,173´	3,462´
DISTRITO FEDERAL	37,873´	1,420´
DURANGO	17,882´	19´247
GUANAJUATO	40,523´	617´255
GUERRERO	33,784´	447´355
HIDALGO	21,712´	33´560
JALISCO	61,184´	33,583´
EDO. DE MEXICO	134,024´	87,826´
MICHOACAN	41,150	227´599
MORELOS	14,699´	76´000
NAYARIT	12,578´	7,588´
NUEVO LEÓN	46,627´	5,766´
OAXACA	38,856´	20,753´
PUEBLA	48,809´	727´781
QUERETARO	17,569´	12,717´
QUINTANA ROO	16,735´	77´700
SAN LUIS POTOSI	25,434´	189´837
SINALOA	29,949´	18,734´
SONORA	32,787´	18,472´
TABASCO	29,491´	16,215´
TAMAULIPAS	28,563´	153´810
TLAXCALA	9,136´	141´722
VERACRUZ	70,250´	132´600
YUCATÁN	17,107´	90´071
ZACATECAS	17,942´	9,060´

Del cuadro que antecede se desprende que las Entidades Federativas con un presupuesto mayor a los 45 mil millones de pesos son los Estados, de Chiapas, Jalisco, el Estado de México, Nuevo León, Puebla y Veracruz. Además, en todos los presupuestos locales asignan la mayor parte de sus recursos a desarrollo social, toda vez que es una de las materias que más les preocupa, los cuales son complementados con las aportaciones que el Gobierno Federal les asigna en el Presupuesto de Egresos vigente.

Cabe destacar que el presupuesto de desarrollo social es invertido en los distintos programas sociales que implementa cada Gobierno Estatal de acuerdo con las necesidades de la población y en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo.

“El elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo es el buen uso y ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas, sin las cuales no puede haber gobierno popular...”

VALENTIN GÓMEZ FARIAS

CAPITULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL, ÓRGANOS DE COORDINACIÓN E INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN.

4.1 El programa de Desarrollo Social.

Primeramente comenzaremos por citar la definición del programa, entendido éste como *“una declaración o plan de acción”*⁶¹ a través del cual se pretenden lograr objetivos y metas en beneficio de la población en un determinado tiempo.

Llevar acabo un programa implica una programación, es decir su realización depende de una serie de etapas cronológicas determinadas con mayor o menor exactitud a cargo del Gobierno Federal.

En lo concerniente al Programa de Desarrollo Social, éste se deriva y debe estar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, en consecuencia es diferente cada sexenio.

El Programa Nacional de Desarrollo Social tiene el carácter de ser un programa especial, de conformidad con el artículo 26 de la Ley de Planeación, pues se refiere a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.

⁶¹ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, letra P-Q, 20ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1990. p.449

La elaboración corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal.

El artículo 10 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, estipula que la Secretaría de Desarrollo Social implementará los procesos de consulta que considere pertinentes, y recabará las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas, de los municipios y del sector social y privado, para formular el Programa Nacional.

El artículo 12, enumera una serie de información que deberá contener el Programa Nacional, siendo la siguiente: **I)** Un diagnóstico nacional correspondiente al desarrollo social, con enfoque transversal e integral, haciendo especial referencia, entre otros, a los siguientes aspectos: a) Pobreza, marginación y vulnerabilidad; b) Educación; c) Salud; d) Alimentación; e) Vivienda; f) Generación de empleo e ingreso; g) Autoempleo y capacitación; h) Seguridad Social; i) Asistencia Social; j) Desarrollo regional; k) Infraestructura social básica; l) Fomento del sector social de la economía, y m) Los demás aspectos a que se refiere el artículo 19 de la Ley (referente a los programas implementados en materia de educación, atención médica, pobreza, zonas de atención prioritaria, alimentación, nutrición, abasto social, vivienda, empleo y obras de infraestructura); **II)** Los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, acciones y metas nacionales correspondientes al desarrollo social, para atender la problemática de cada uno de los incisos a que se refiere la fracción anterior; **III)** La estimación de los recursos, fuentes de financiamiento, así como la determinación de los instrumentos y de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal responsables de su ejecución; **IV)** Los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, así como de concertación con los sectores social y privado; **V)** Los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas de desarrollo social; **VI)** Los

mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de contraloría social que serán impulsados en los programas de desarrollo social, y **VII)** Los mecanismos de evaluación que determine el Consejo Nacional de Evaluación.

Finalmente, resulta conveniente destacar que en el artículo 14 de este Reglamento, la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de sus facultades, promoverá, coordinará y concertará, las acciones que estime pertinentes con el sector público, social y privado para el cumplimiento y ejecución del Programa Nacional.

4.2 Programas presupuestales de Desarrollo Social.

La política social planteada por el Ejecutivo Federal, en el Plan Nacional de Desarrollo, se aplica a través de los programas dirigidos a los núcleos sociales más desprotegidos de la sociedad.

Estos programas deben ser apropiados para la población, los cuales deberán contener las acciones para hacer efectivos los derechos considerados por la Ley General de Desarrollo Social como fundamentales, esto para que se logre un verdadero desarrollo social del Estado.

Por ello, los programas implementados por el gobierno surgen de acuerdo a los requerimientos específicos de la población, los cuales buscan impulsar el desarrollo social y humano del Estado, así como facilitar la realización a través de ellos de las acciones y metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, especifica las partidas presupuestales destinadas a cada programa de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

Es así que la ley determina que el presupuesto federal destinado al gasto social, es decir a programas, fondos o recursos no podrá por ninguna circunstancia ser menor al del año anterior.

La Ley General de Desarrollo Social, en el artículo 19 establece los programas considerados como prioritarios y de interés público, mismos que son del tenor siguiente:

- I.-** Educación;
- II.-** Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III.-** Los dirigidos a las personas en condición de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- IV.-** Los de zonas de atención prioritaria;
- V.-** De alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI.** Los de abasto social de productos básicos;
- VII.** Vivienda;
- VIII.** Empleo, actividades productivas sociales; y
- IX.** Los de obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

En este sentido, el Congreso de la Unión ha establecido como prioritario en los diferentes Presupuestos de Egresos de la Federación que los programas de subsidio del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social se destinen exclusivamente a la población en condiciones de vulnerabilidad, rezago y de marginación.

El propósito es que a través de acciones se promuevan el desarrollo integral de las personas, comunidades y familias, además la generación de empleos y el desarrollo local y regional.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de

diciembre de 2009, prevé todos los programas que el gobierno implementará para dar cumplimiento al Plan Sexenal, en consecuencia se precisa los de desarrollo social considerados prioritarios y de interés público de conformidad con el artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social, así como los recursos financieros destinados a este rubro, mismos que a continuación se enuncian.

ANEXO 22. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos)

	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Presupuesto Aprobado
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	767,692,437,572	55,543,853,064	75,357,200,000	19,813,346,936	787,505,784,508
Gasto Programable					
20 Desarrollo Social	84,243,333,123	6,566,441,785	2,500,000,000	-4,066,441,785	80,176,891,338

1. Programa Hábitat
2. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
3. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
4. Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
5. Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa
6. Programa 3 x 1 para Migrantes
7. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
8. Programa de Coinversión Social
9. Programa de Empleo Temporal (PET)
10. Programa de Vivienda Rural
11. Programa de Apoyo Alimentario
12. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres
13. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
14. Rescate de espacios públicos
15. Programa 70 y más

16. Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASGRAH)
17. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
18. Programa de Opciones Productivas
19. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

ANEXO 38. REASIGNACIONES A DESARROLLO SOCIAL (millones de pesos)

RAMO 20: DESARROLLO SOCIAL	Reducción	Ampliación
Programa Desarrollo Humano Oportunidades	1,000.0	
Programa de Apoyo Alimentario	1,500.0	
Hábitat		1,000.0
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias		950.0
Programa de Abasto Rural (DICONSA)		250.0
Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA)		250.0
Programa de Adquisición de Leche Nacional (LICONSA)		50.0

Todos los programas de desarrollo social, de conformidad con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se rigen por sus Reglas de Operación, independientes unas de otras, las cuales son elaboradas por el Gobierno Federal y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en ellas se establecen los requisitos que deben ser cubiertos por la población para que puedan obtener los beneficios de los mismos.

A continuación enunciaré los programas de desarrollo social vigentes en la República Mexicana y sus respectivas reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe destacar que las reglas de operación de los programas enumerados del uno al diecisiete fueron publicadas el 28 de diciembre de 2009 y los programas número dieciocho y diecinueve fueron publicadas el 29 de diciembre del mismo año, sin embargo todos los programas entraron en vigor el 4 de enero de 2010.

1. Programa Hábitat

Este programa tiene como objetivo mejorar las condiciones físicas y sociales de la población que se encuentra en zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial, que debido al lugar en que se encuentran asentados resulta difícil que tengan oportunidad de acceder a los servicios públicos y reflejan un rezago considerable en infraestructura, lo que propicia su aislamiento y también resultan ser más vulnerables a cualquier fenómeno natural.

La población objetivo de este programa son los hogares asentados en los polígonos hábitat, es decir en aquellas zonas urbanas marginadas en las que se presenta un mayor número de hogares en situación de pobreza, además deben estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes.

Este programa se estructura en dos vertientes, que corresponde a las zonas donde opera, la primera es General y la segunda centros Históricos. También comprende tres modalidades, que son las formas en que se atenderán los requerimientos y necesidades de desarrollo social: a) Desarrollo Social y Comunitario, b) Mejoramiento del Entorno Urbano y c) Promoción del Desarrollo Urbano.

2. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

El objetivo del Programa de Liconsa es apoyar a la población que vive en condiciones de pobreza patrimonial para mejorar sus niveles de nutrición, accediendo al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.

Este programa opera a nivel nacional en las zonas urbanas y rurales de las 32 entidades federativas y en las zonas de atención prioritaria, con ello se dará preferencia a los niños de 6 meses a 12 años de edad; mujeres de 13 a 15 años, de 45 a 59 años y aquellas que se encuentren en periodo de gestación o lactancia; enfermos crónicos y personas con discapacidad y

adultos de 60 y más años. Los apoyos serán de 4 litros a la semana por beneficiario, obteniendo como máximo 24 litros a la semana.

3. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)

Primero comenzaremos por decir que el Programa de Abasto Rural esta a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., la cual es una empresa de participación estatal mayoritaria, el objetivo de este programa radica en contribuir al mejoramiento de alimentación y nutrición de la población que habita en las localidades rurales de entre 200 y 2,500 habitantes y que son catalogados como localidades rurales de alta y muy alta marginación, abasteciéndolas con bienes de consumo básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna.

Para ello se instalaran tiendas administradas por la propia comunidad, siendo el medio por el cual se les hagan llegar los productos a la población a precios menores a los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad, por lo que se pretende que el ahorro sea de por lo menos el 10%.

4. Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)

El Fondo Nacional par el Fomento de las Artesanías (Fonart) es un fideicomiso público del Gobierno Federal sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social, fue constituido el 28 de mayo de 1974 por el Ejecutivo Federal, con el objeto de promover la actividad artesanal en el país.

Ahora bien, este programa operara a nivel nacional, cuyo objeto consiste en mejorar las fuentes de ingreso de los artesanos productores que habitan en Zonas de Atención Prioritaria o bien que vivan fuera de éstas y se encuentren en una situación de pobreza patrimonial, facilitando su integración al desarrollo económico.

5. Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º párrafo quinto, confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, por lo que bajo ese contexto y con la finalidad de que todos los mexicanos mejoren su calidad de vida mediante el acceso a una vivienda digna, el Gobierno Federal implementó el programa en comento.

Es por eso que el objetivo del programa se centra en mejorar sus condiciones habitacionales de la población que vive en localidades semiurbanas, urbanas y rurales, mejorando así, su calidad de vida. Así pues serán prioridad: a) los de mayor pobreza; b) Discapacitados, c) madres solteras; d) hogares cuyos jefes de familia sean adultos mayores de 60 años y más, e) hogares con niños de hasta 14 años de edad; f) los que habiten en zonas declaradas de riesgo natural; g) los que habiten en Zonas de Atención Prioritaria.

Comprende tres modalidades, siendo: a) Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda urbana, semiurbana y rural; b) Mejoramiento o ampliación de una Vivienda urbana, semiurbana y rural.

6. Programa 3 x 1 para Migrantes

Este programa es de gran importancia, ya que es incluyente, toda vez que apoya las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para impulsar iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y las actividades económicas en sus comunidades de origen y así elevar la calidad de vida de la población. En este programa existe la concurrencia de la federación, estados, municipios y migrantes, los cuales aportarán recursos, para la realización de proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales, como son: a) Educación, salud y deporte; b) Agua potable, drenaje y electrificación; c) Comunicaciones caminos y carreteras;

d) Cultural y recreativa; e) Mejoramiento urbano; f) Proyectos productivos comunitarios y de servicio social. Actualmente el programa incorpora a las 32 entidades federativas.

7. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

En nuestro país los jornaleros agrícolas y sus familias son otro de los grupos vulnerables de la sociedad que enfrenta condiciones de severas de pobreza, ya que la mayoría de ellos tiene que trasladarse de un estado a otro para poder obtener un pago por su trabajo, aunado a ello la contratación de la mano de obra infantil hacen necesario la implementación de este programa en todo el país específicamente en lugares con presencia de población jornalera, denominada Regiones de Atención Jornalera.⁶²

Bajo ese contexto este programa esta dirigido a las mujeres y hombres mayores de 16 años que laboran como jornaleros agrícolas en el país, buscando implementar diversas acciones en las que se propicie la ampliación de las capacidades de los jornaleros agrícolas, mejorando sus condiciones de alimentación, educación y salud, así como aquellas en las que se favorezca la igualdad de oportunidades, mediante acciones de atención, información y comunicación.

8. Programa de Coinversión Social

Este programa busca fortalecer a los primordialmente a los actores sociales apoyando los proyectos que realicen con el gobierno, los cuales deberán incorporar acciones dirigidas a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad.

⁶² Las Regiones de Atención Jornalera, son las áreas geográficas donde se encuentran las zonas agrícolas de producción de cultivos con uso intensivo de mano de obra, así pues son lo lugares de concentración y tránsito hacia estas zonas y las localidades de residencia en el caso de los migrantes. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el Ejercicio Fiscal 2010. Anexo 1 Glosario, p.94

Este programa tiene tres vertientes, a saber: a) Promoción del Desarrollo Humano y Social, estos proyectos tienen como finalidad mejorar las condiciones de la población y fomentar el desarrollo comunitario de los individuos; b) Fortalecimiento y Profesionalización que incluye todos aquellos proyectos tendientes a mejorar las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los actores políticos, incluye la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y c) Investigación, que tienen que ver todos los proyectos que generen y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, propuestas y recomendaciones, que contribuyan con el logro de los objetivos del Programa Sectorial.

9. Programa de Empleo Temporal (PET)

En distintas localidades del país, a lo largo del año se presentan períodos de desempleo y emergencias originadas por causas de naturales o económicas que afectan a la población de escasos recursos, disminuyendo significativamente sus ingresos y afectando sus condiciones de vida, es por eso que el presente programa pretende brindar un apoyo a los hombres y mujeres de 16 años o más por participar en proyectos de beneficio familiar o comunitario, para afrontar los efectos de una emergencia, cualquiera que esta sea o bien que exista baja demanda laboral.

Este programa dará atención a los siguientes rubros: a) Mejoramiento de la salud; b) Preservación del patrimonio histórico; c) Mejoramiento de Infraestructura local; d) Conservación y reconstrucción de la red rural y alimentadora; e) Conservación ambiental; f) Comunicación educativa ciudadana y g) Apoyo a la educación.

10. Programa de Vivienda Rural

Ante la problemática de las familias que habitan en localidades rurales e indígenas clasificadas como de alta y muy alta marginación de hasta 5,000

habitantes, y que no cuenten con los recursos suficientes para mejorar las condiciones de pobreza patrimonial en la que se encuentran, ante esta situación el Gobierno Federal a través de un subsidio busca cambiar las condiciones habitacionales de sus hogares.

El programa aplica en tres modalidades de apoyo que pueden ser la adquisición o construcción de una vivienda rural, así como la ampliación y el mejoramiento de la vivienda ya existente.

11. Programa de Apoyo Alimentario

Hoy en día existe una gran parte de la población del país que no puede cubrir sus necesidades de alimentación y nutrición, lo que repercute en problemas de crecimiento, desarrollo de sus capacidades cognitivas de los individuos, y en el funcionamiento diario, constituyendo así un verdadero obstáculo en los niveles de salud y bienestar.

En ese sentido, lo que se busca es mejorar los niveles de alimentación nutrición de los individuos que habitan en localidades rurales y urbanas del país, en particular de los niños menores de 5 años y de las mujeres embarazadas o en período de lactancia.

El apoyo es en efectivo y en especie consistente en complementos nutricionales o leche fortificada, se otorga preferentemente a hogares en condición de pobreza alimentaria;⁶³ hogares con integrantes de hasta nueve años de edad y aquellos en los que existan mujeres embarazadas.

⁶³ La Pobreza Alimentaria es la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2010. Anexo 1 Glosario, p.19

12. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

Debido a la violencia que se ejerce en contra de las mujeres, lo que representa sin duda una evidente violación a sus derechos humanos, además de la desigualdad de las que son objeto con respecto a los hombres, repercute en una afectación al desarrollo social y a la vida democrática del país, es por esa razón que el Gobierno Federal en aras de procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad creo las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativa (IMEF), con el objeto que sea a través de ellas que se otorguen recursos económicos para desarrollar diversa acciones de detección, prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Así este programa tiene cobertura nacional y las acciones que ejecuten los gobiernos estatales a través de las IMEF, deben adecuarse a las siguientes vertientes: a) Fortalecimiento Institucional, esto es sensibilización, capacitación, actualización, y profesionalización para prevenir, detectar y atender cualquier tipo de violencia contra las mujeres; b) Acciones y prácticas de prevención y detección de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general; c) Generación y difusión de estudios, investigaciones, sistemas de información, bases de datos y proyectos en los que exista la creación o el mejoramiento de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres y d) Creación y/o fortalecimiento de los lugares en los que se brinde atención especializadas a la mujeres que sufren violencia.

13. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

Ante la necesidad de las mujeres de trabajar, en particular de las madres, Gobierno Federal puso el programa en cuestión para mejorar la calidad de vida de las mujeres y de sus hijos. El programa apoya a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con

hijos o niños bajo sus cuidado entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años de edad) y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años de edad) en caso de niños con alguna discapacidad, que vivan en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos.

Este programa opera a nivel nacional, y a través de él se busca que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos puedan permanecer o acceder al mercado laboral o en su caso, estudiar, así como aumentar la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, que se encuadren en los supuestos que establecen los lineamientos.

Así pues, el Programa aplica tres modalidades de apoyo: la primera apoyo madres trabajadoras y padres solos, la segunda es el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil y la tercera es la incorporación a la red de estancias infantiles.

14. Rescate de espacios públicos

Este programa promueve la realización de diversas acciones sociales y la ejecución de obras físicas para rescatar espacios públicos con deterioro, abandono o inseguridad, tiene cobertura nacional y su actuación será especialmente en localidades urbanas integradas físicamente a las zonas metropolitanas y ciudades que cuenten con una población de cincuenta mil o más habitantes y las que presenten problemas de marginación e inseguridad.

Las acciones del programa se determinaran de acuerdo a dos modalidades: Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos y la de Participación Social y Seguridad Comunitaria.

15. Programa 70 y más

Las condiciones de pobreza y marginación que imperan en diversas localidades rurales se manifiestan con mayor intensidad en los Adultos Mayores de 70 años, quienes se encuentran en una etapa de su vida en que resulta difícil contar con una fuente de ingresos, por ello este programa busca incrementar sus ingresos y protección social, tiene cobertura nacional y atenderá a los adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes.

Existen tres tipos de apoyo, en este programa el primero es el económico directo; el segundo consisten en diversas acciones para aminorizar el deterioro de la salud física y mental y el tercero son acciones para la protección social.

16. Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)

Este programa es un instrumento de apoyo a aquellos hogares en situación de pobreza patrimonial que viven en asentamientos humanos irregulares y que no han podido concluir los procesos de regularización que les permita acceder a la formalidad y a la seguridad jurídica de sus bienes.

El programa aplica a nivel nacional, para ello la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), es la facultada de realizar la regularización de un lote irregular.

17. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Debido a la marginación y el rezago que existe en más de la mitad de los municipios del país y la evidente desigualdad que existe entre los municipios de cada estado, hacen necesario que en el ámbito de la política

pública contar con estrategias de desarrollo local y regional, para minorizar con esa desigualdad que hoy en día sigue existiendo.

Si bien la Ley General de Desarrollo Social, define las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) como las regiones rurales o urbanas que, presentan condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social, que limitan a las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades e insertarse en la dinámica del desarrollo nacional.

Bajo ese contexto, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) busca crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, con el fin de establecer condiciones indispensables para el desarrollo de las comunidades y regiones con mayores rezagos sociales, marginación y pobreza.

El Programa opera en toda la República Mexicana, de manera particular en las zonas definidas como prioritarias, además apoyará las obras y servicios de: a) Infraestructura Social y de Servicios como provisión de agua potable, obras de saneamiento (alcantarillado, drenaje), rellenos sanitarios, energía eléctrica, infraestructura educativa, centros de salud, sistemas de comunicación y b) Mejoramiento de Vivienda como pisos firmes, techos, entre otros.

18. Programa de Opciones Productivas

El Programa busca elevar las condiciones de vida de las personas y de las familias mediante el apoyo a proyectos productivos que les permitan contar con un mejor empleo e ingreso y desarrollar sus capacidades empresariales, así se pretende promover que las personas, familias, grupos sociales y organizaciones de productores en condiciones de pobreza cuenten con alternativas de ingreso.

El programa operará a nivel nacional, específicamente en las zonas rurales, municipios indígenas y en las localidades marginadas con una población hasta de 14, 999 habitantes.

19. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En el país las carencias de la población se ven reflejadas en la falta de ingresos y como consecuencia no logran cubrir sus necesidades más elementales, por lo que presentan mayores índices de desnutrición, enfermedades de salud, analfabetismo y abandono escolar, en tal virtud el programa en cita pretende atender esos rubros otorgando becas educativas, así como útiles escolares, brinda atención a la salud, así como apoyos alimentario y nutricional de las familias.

El programa tiene cobertura nacional y atenderá principalmente a los hogares en los que exista a) pobreza alimentaria, b) que haya integrantes de hasta 21 años de edad, c) mujeres en edad reproductiva y d) con mayor pobreza.

Por otra parte, las personas que reciben los beneficios de los programas de desarrollo social, se les denomina beneficiarios, definidos por el artículo 5 fracción I de la Ley General de Desarrollo Social como:

“Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente”.

Ahora bien, del artículo 10 fracciones I, II, III, IV y V de la referida Ley se desprenden los derechos que tienen los beneficiarios de los programas de desarrollo social, los cuales son: *“I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad; II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura; III. Tener la reserva y privacidad de la información personal; y IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley”.*

También el referido precepto legal señala, por otra parte las obligaciones que deben cumplir los beneficiarios, siendo los que a la letra expresan: *“I. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada; II. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón; III. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social; IV. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y V. Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social”*.

Luego entonces, tomando en cuenta que las obligaciones transcritas en líneas que anteceden, son de suma importancia, tal es así que si los beneficiarios por el hecho de pretender obtener los apoyos y en su caso los servicios de los programas de desarrollo social proporcionarán información socioeconómica falsa, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, procederán a suspender los beneficios que pudiesen obtener y si ya se hubiere otorgado, solicitaran en ese momento su reintegro.

Finalmente, mencionaré a la Contraloría social como una de las creaciones de suma importancia por parte de esta Ley, debido a que su objetivo consiste en verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, con la implementación y el correcto funcionamiento de esta Contraloría social integrada por parte de los beneficiarios, se garantizará que exista transparencia y vigilancia en los recursos públicos destinados a este ramo.

Es menester destacar lo preceptuado por el artículo 71 de la Ley General de Desarrollo Social que prevé las funciones que tiene asignadas la Contraloría social, siendo las del tenor siguiente:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;*
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;*
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;*
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y*
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales”.*

De la transcripción de este artículo se desprende que las funciones que la Ley le confiere a este órgano es únicamente de vigilancia de los programas de desarrollo social, toda vez que no le da mayores atribuciones, ya que su actuación se constriñe en poder requerir a los tres niveles de gobierno indistintamente la información que a su juicio considere indispensable para que cumpla con sus funciones, además es un órgano que no esta facultado para imponer ningún tipo de sanción, solo para interponer ante la autoridad competente quejas o denuncias que pudieran dar lugar a responsabilidades administrativas, civiles o penales que así considere.

4.3 Participación social en los programas.

En la actualidad es importante que el Gobierno en vías de construir una sociedad más justa y equitativa, transforme la realidad social por vía pacífica y constante.

La participación es cada vez más importante en un Estado democrático como lo es la República mexicana, en donde éste se convierta en el medio idóneo por el cual los individuos expresen las necesidades que tienen y

estas sean reconocidas y tomadas en cuenta para finalmente plasmarlas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas respectivos.

Es por ello que la participación ciudadana cobra mayor relevancia en los procesos democráticos del país y en la política social que lo rige, en tal virtud es impostergable que el diseño, aplicación y evaluación de la política social y sus programas sociales tanto a nivel federal, estatal y municipal se impulse y fortalezca cada día más la participación de la población en aras de propiciar un crecimiento en los tres niveles de gobierno.

Ahora bien, para que el gobernado sea un verdadero agente de cambio, éste debe ser tomado en cuenta y considerarlo como eje principal de todas sus acciones, por lo tanto deben ser ciudadanos responsables y comprometidos, para obtener como resultado una participación analítica, reflexiva y transformadora del entorno social.

Bajo ese tenor, en los últimos años los gobernados son una forma de hacer política social, toda vez que se han convertido en un medio eficaz para reestablecer la relación gobierno- gobernado, en el cual exista el compromiso activo de los beneficiarios mismos; hoy en día la participación social existe y esta debidamente regulada en la Ley de Planeación, en la Ley General de Desarrollo Social y en su respectivo reglamento.

Por lo que de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social, esta entendida como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

Es así que de acuerdo con el artículo 26 Constitucional se establece la responsabilidad del Estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del país, luego entonces la Ley de Planeación, reglamenta el precepto referido, señalando en su artículo 20 lo siguiente:

“Artículo 20.- *En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.”*

En efecto, la Ley de Planeación, establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y es a través de la implementación de este sistema que los ciudadanos ven reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo sus preocupaciones y aspiraciones, al reglamentar de manera concreta la participación democrática de los grupos sociales, señalando que la misma deberá ser tomada en cuenta por el Presidente de la República Mexicana en la planeación nacional del desarrollo.

Asimismo el numeral en comento dispone: “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión y en cuanto a las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.”

Lo interesante en este punto es que involucra la participación creativa de la sociedad civil, sin hacer ningún tipo de distinción al respecto, adquiriendo la planeación a partir de su implementación un nuevo enfoque con el cual se identifican todos los mexicanos, que ven reflejadas sus propuestas.

Por lo que respecta a la Ley General de Desarrollo Social en su capítulo VI titulado “Participación Social”, establece el derecho de los

beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, debiendo ser garantizado por los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias.

También refiere el derecho que la ley le confiere de participar no solo a los ciudadanos de forma individual, sino a todas las organizaciones cuya finalidad sea impulsar el desarrollo social en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas, siempre que se apeguen a los lineamientos y cumplan con todos los requisitos que para tales efectos se señalen en las convocatorias que el Gobierno Federal determine.

Cabe mencionar que la Ley estipula que las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, y para tales efectos tienen que estar debidamente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con las disposiciones aplicables en el Reglamento respectivo.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006, prevé que en la consecución de los principios, objetivos y metas de la Política Social, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal promoverán la participación de los beneficiarios, de las instituciones de educación públicas y privadas, organizaciones campesinas, sociedades cooperativas, organizaciones civiles y todas aquellas organizaciones de los sectores social y privado que se encuentren legalmente reconocidas.

Cabe resaltar las acciones a través de las cuales se realizará la participación social, siendo las siguientes:

1.- Difusión y Promoción. A través de esta acción el Gobierno Federal dará a conocer a toda la población las reglas y los lineamientos de las

políticas, programas y acciones de desarrollo social que llevará a cabo, así como el monto presupuestal asignado para cumplir con las metas y acciones propuestas.

2.- Consultas públicas. Será el medio para poder recibir propuestas de los ciudadanos sobre los programas o acciones de desarrollo social del Gobierno Federal, con el propósito de tomarlas en cuenta y en su caso incorporarlas a los mismos.

3.- Convocatorias. Aplicara únicamente para las organizaciones y se harán cuando menos, las siguientes convocatorias públicas: a) Cuando se trate de la formulación de las políticas sociales en beneficio de las personas, familias y grupos identificados en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; b) En la formulación de políticas en las que se fomente la participación del sector social en la economía; c) En la ejecución de programas de desarrollo social y d) Cuando de realicen acciones de contraloría social y se requiere la participación en la supervisión, vigilancia y seguimiento de los programas de desarrollo social impulsados por el Ejecutivo Federal.

Las convocatorias que se elaboren, contendrán los siguientes requisitos: I. Fecha, lugar y hora de celebración; II. Objetivo y temática; III. Características de los proyectos o acciones; IV. Recursos financieros requeridos, en su caso; V. Criterios, requisitos y modalidades de participación; VI. Cobertura, VII. Fecha y medio para la difusión de los resultados de la convocatoria; VIII. Requisitos de participación; IX. La aportación gubernamental, señalando en su caso, el monto máximo; X. Porcentajes de coinversión; XI. Criterios de elegibilidad de los proyectos y de priorización aplicables; XII. Lugares y plazos de recepción de proyectos; XIII. Esquema de dictaminación, y XIV. Plazos de dictaminación. (Artículo 61 y 64)

4.- Coinversión social. Para que se pueda dar esta forma de participación conjunta o individual de los sectores social y privado, en las

acciones o programas respectivos, primeramente cada convocante según corresponda dará a conocer previo a la emisión de la convocatoria respectiva un proceso de dictaminación y posteriormente se sujetaran a los requisitos que la convocatoria determine.

Por otra parte y como prueba de que hoy en día verdaderamente se ha tomado en cuenta la participación de la ciudadanía, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 se anexan los resultados de la Consulta Ciudadana que se realizaron y que fueron tomados en cuenta para la elaboración del documento, mencionando a la consulta como el medio por el cual los ciudadanos de forma individual o a través de las organizaciones a las que pertenecen expresaron sus ideas y propuestas contribuyendo así al desarrollo integral del país.

Es pertinente precisar los mecanismos por los cuales se concretó la consulta, citando textualmente los siguientes: “1. Mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; 2. Mesas de diálogo con los partidos políticos; 3. Foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y diversas entidades del Gobierno Federal; 4. Consulta ciudadana realizada por la Oficina de la presidencia de la República, a través de un centro de consulta telefónica, el envío y recepción de formas de consulta por medio del Servicio Postal Mexicano, el sitio de Internet y la recepción de documentos y propuestas en la oficinas de la Presidencia y 5. Reuniones de trabajo con especialistas.”⁶⁴

Otros datos importantes lo son los resultados de la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República, pues participaron 79, 921 ciudadanos que plantearon diversas propuestas y medio de solución de problemas relacionados principalmente con la seguridad, pobreza y la necesidad de contar con mejores empleos.

⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo Social (2007-2012). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, p. 319.

Finalmente, es importante mencionar, que en la medida que exista una participación activa y coordinada de la población con las autoridades, se propiciara perfeccionar los programas sociales existentes que beneficien a la sociedad, o en su defecto serán creados otros que cumplan con la mayoría de las expectativas que la población demanda.

4.4 Órganos de coordinación del Desarrollo Social.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social es un mecanismo de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, de las entidades federativas y municipales, así como los sectores social y privado. Este sistema se conforma de los siguientes órganos:

a) Comisión Nacional de Desarrollo Social.

La ley señala a este órgano como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones, en donde de acuerdo a las facultades que la ley le otorga a las dependencias y entidades federales, ya sea directa o de forma conjunta con los gobiernos estatales o municipales o bien mediante la suscripción de convenios con los sectores social y privado, busca dar cumplimiento a los objetivos, estrategias y prioridades determinados en la Política Nacional de Desarrollo Social.

En lo concerniente a su objeto consiste en consolidar la integración y el federalismo en materia de desarrollo social, por medio de la coordinación colaboración y concertación de estrategias de desarrollo social.

La integración de este órgano será por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien lo presidirá, además de los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada entidad federativa; un representante de cada

municipio y finalmente por los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Sus funciones de conformidad con el artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social, son:

“I. Proponer Políticas Públicas de Desarrollo Social bajo los criterios de integralidad y transversalidad; II. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal; III. Proponer programas estatales y regionales, así como acciones e inversiones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Social y las políticas públicas a que se refiere la fracción anterior; IV. Proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas; V. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en los programas de desarrollo social; VI. Analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza; VII. Promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza; VIII. Revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes; IX. Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría; X. Proponer acciones de capacitación para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo social; XI. Proponer la creación de grupos de trabajo temáticos y regionales para la atención de asuntos específicos y XII. Sugerir las actividades que estime necesarias y convenientes para el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional.”

b) Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

Este órgano se encargará de las acciones del Ejecutivo Federal creado para garantizar la integración en el diseño y ejecución de la Política de Desarrollo Social. Se integrará por el titular de la secretaría Desarrollo Social fungiendo como Presidente, además de los titulares de las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo.

De acuerdo con el artículo 52 de la Ley General de Desarrollo Social, sus funciones serán las siguientes:

I. Recomendar medidas orientadas al cumplimiento de las Políticas de Desarrollo Social y Económica; II. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; III. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, así como a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales; IV. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, y V. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

c) Consejo Consultivo de Desarrollo Social

Fue creado como un órgano de consulta de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo objeto se limita analizar y proponer programas y acciones que concuerden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Se integra por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, fungiendo como Presidente, así como por un Secretario Ejecutivo que será designado

por éste y que suplirá al Presidente en sus ausencias, además por los consejeros invitados por la Secretaría.

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley, sus funciones consistirán en:

“I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social; II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social; III. Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social; IV. Proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; V. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social; VI. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia; VII. Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Social información sobre los programas y acciones que éstas realizan; VIII. Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten; IX. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social; X. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social; XI. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y XII. Expedir su reglamento interno.”

d) 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, su objeto de acuerdo con el artículo 81 de la Ley es el de *“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.”

Estará integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

También este Consejo por si mismo o a través de organismos independientes del ejecutor del programa llevará a cabo la evaluación de la Política de Desarrollo Social, revisando continuamente que se cumpla el objetivo de los programas, metas y acciones de la política social, haciendo para ello una serie de correcciones, modificaciones, adiciones, reorientación o en sus caso suspensión total o parcial según considere necesarias.

La evaluación de los programas es considerado como un instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos y metas alcanzados en cada uno de ellos, haciendo posible saber su eficacia y conocer el impacto sobre la transformación de las condiciones de vida de la población procurando mejorar cada vez más las políticas públicas, retroalimenta y corrige la operación y el diseño de los programas sociales.

En virtud de lo antes señalado, al realizar la evaluación anual y objetiva de los programas sociales se convierte en una herramienta indispensable de la política social, lo que permite dar un seguimiento en el proceso y la operación de cada uno de los programas, con el fin de detectar deficiencias y poder solucionarlas de forma eficaz y oportuna, además se conoce si el programa cumple con los objetivos por los que fue creado y se trasparenta el ejercicio y el uso de los recursos asignados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación vigente.

También analizará cada año los resultados de los programas sociales en las áreas prioritarias mediante los resultados de la medición de la pobreza. El Ejecutivo Federal informará a la Cámara de Diputados los cambios en la determinación de áreas de atención prioritaria, con el propósito de que se realicen las modificaciones pertinentes en el presupuesto anual, por lo que al aprobar el presupuesto respectivo, hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, las cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y será la instancia responsable de calcular la pobreza y sus resultados serán de uso obligatorio para todas las dependencias del sector público, eliminado con esto, las diversas mediciones oficiales.

En ese contexto, la Ley de Desarrollo Social en su artículo 36 identifica ocho indicadores básicos para la medición de la pobreza, abarcando el carácter multidimensional, siendo los siguientes: “I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social.”

4.5 La concertación, cooperación y coinversión social para el desarrollo.

El Gobierno Federal en aras de cumplir con las actividades relacionadas con el desarrollo social y con los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, tiene facultades para suscribir diversos convenios con los tres niveles de gobierno, los cuales de conformidad con el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social pueden ser de tres clases de convenios, de concertación, coordinación y cooperación técnica.

Los convenios de concertación y coordinación están regulados en el ordenamiento antes citado y por la Ley de Planeación, los primeros se celebran con el objeto de concretar programas, proyectos, acciones, obras y

servicios relacionados con el desarrollo social, los suscribe el Gobierno Federal a través de la dependencia responsable del programa de desarrollo social de que se trate y de las entidades de la Administración Pública Federal, que en el caso de las entidades paraestatales le corresponde a la coordinadora de sector, ya sea con las organizaciones, particulares, o bien con las comunidades indígenas, también pueden participar directamente las Entidades Federativas y los municipios, debiendo precisar las aportaciones que hagan cada una de las partes que intervengan.

Para que estos instrumentos jurídicos sean válidos, deben reunir los requisitos establecidos en el artículo 47 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social y 38 de la Ley de Planeación, entre los cuales se encuentran: I. Definición del objeto del convenio que se suscribe, señalando un programa anual de gastos y los compromisos de las partes. II. La congruencia de los programas concertados con la Política Nacional de Desarrollo Social. III. La obligación que tienen los responsables de ejecutar los programas sociales y de entregar a la Secretaría de la Función Pública toda la información que requiera derivada de programas, acciones, obras y servicios en los que se destinen recursos públicos federales. IV. Se deberá señalar los compromisos de las partes de acuerdo a la competencia y objeto que les corresponda, así como las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

Los modelos y las modificaciones de convenios deben ser publicados en el primer bimestre del ejercicio fiscal de que se trate por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que los celebren, teniendo obligación además de informar a la Secretaría de la Función Pública dentro de los treinta días hábiles siguientes a su suscripción; y en caso de que exista controversias derivado de la interpretación y cumplimiento de estos convenios serán competentes para resolver los tribunales federales.

En cuanto a los convenios de cooperación debe saberse que se definen como la *“colaboración o acción conjunta y eficaz de varios en una obra común”*⁶⁵

Los convenios de cooperación técnica los suscribe el Gobierno Federal y la Entidades Federativas, teniendo oportunidad de participar los municipios según corresponda, también puede considerarse su participación en la celebración de los mismos a las instituciones académicas y de investigación, y el objeto de estos convenios es la colaboración y coordinación de esfuerzos para que la planeación e implementación de los programas concuerden y se ajusten a la Política Nacional de Desarrollo Social establecida en el Plan Sexenal.

Estos instrumentos jurídicos, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, comprenden entre otros, los siguientes aspectos: I. El intercambio de instrumentos metodológicos, información y bases de datos necesarios para llevar a cabo la planeación estratégica de la Política Nacional de Desarrollo Social. II. Diseñar los instrumentos adecuados para facilitar la identificación de personas, hogares o áreas geográficas susceptibles de ser beneficiarios de los programas de desarrollo social federales. III. Colaborar en el ámbito de sus respectivas facultades, el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, para integrar el padrón de beneficiarios. IV. Colaborar en la formación de recursos humanos para diseñar, implementar y evaluar programas de desarrollo social. V. Contribuir en el diseño de programas de desarrollo social de las Entidades Federativas y VI. Colaborar en la evaluación integral del impacto de los programas de desarrollo social.

Por otra parte, los convenios de coordinación, suscritos por el Gobierno Federal con los gobiernos de las Entidades Federativas, participando en el ámbito de sus facultades los municipios o delegaciones políticas, la finalidad de estos convenios es la coadyuvancia de dichos gobiernos para concretar

⁶⁵ Musacchio, Humberto. Diccionario Enciclopédico Usual, Tomo II, letra C-CH, 20ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1990. p. 372

los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, formulados en la Planeación Nacional, de esta forma las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planean de manera conjunta.

Los convenios que celebren deben contener entre otros los requisitos señalados en el artículo 41 del Reglamento ya citado, consistentes en: I. señalar la relación que guardan los programas y acciones de desarrollo social con la planeación nacional y estatal; II. Precisar los programas, proyectos, acciones, obras o servicios de desarrollo social que se llevaran a cabo, para cumplir con los objetivos y prioridades del Programa Nacional; III. Indicar las metas cuantitativas y cualitativas que se pretenden alcanzar con posprogramas de desarrollo social que serán ejecutados; IV. Señalar los recursos que las partes aportaran para el cumplimiento del objeto del convenio; V. Establecer las obligaciones de la partes, así como las sanciones en caso de incumplimiento del contrato, las cuales podrán consistir en la suspensión de los recursos federales asignados, o bien, en el reintegro de los mismos; VI. Señalar los programas que se ejecutaran de forma coordinada por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados y en su caso de los municipios; VII. Establecer el procedimiento y el calendario para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios federal y estatal; VIII. Establecer la obligación de los Estados y municipios que suscriban los convenios respectivos, de entregar cada tres meses a la Secretaría de la Función Pública, la información relacionada con los programas, acciones, obras y servicios objeto del convenio así como la información que requiera; IX. Puntualizar los mecanismos que garanticen el derecho a la participación social de la población; X. indicar la vigencia del convenio, así como difundir su publicación a través de los órganos oficiales; XI. Señalar los mecanismos y acciones tendientes a impulsar y apoyar los programas de Contraloría Social, tomando en cuenta los lineamientos que al respecto emita la Secretaría de la Función Pública y XII. Establecer las causales de terminación anticipada.

Por ultimo, estos convenios de coordinación, así como las modificaciones que se hagan, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión local, dentro de los quince días hábiles siguientes a que sean suscritos.

Finalmente, la coinversión que es una forma de participación social en la planeación, evaluación y supervisión de la Política Social, la cual es definida por el artículo 3 fracción I del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, como *“la participación, conjunta o individual, de organizaciones de los sectores social y privado, mediante la aportación de recursos humanos, materiales o financieros, en las acciones y programas gubernamentales de desarrollo social”*.

Para que las organizaciones de los sectores social o privado puedan participar, deberán apegarse a los lineamientos que se establezcan en la convocatoria que emita el convocante, debiendo existir previamente un proceso de dictaminación que serán difundidos previamente a que se publique la convocatoria respectiva.

Además, en las convocatoria que se publiquen uno de lo requisitos es que se deben señalar los porcentajes de coinversión y una vez que sean aprobados los proyectos de coinversión social y éstos se materializan serán objeto de control, seguimiento y evaluación por la Contraloría Social.

Después de todo lo expuesto podemos concluir que los programas de desarrollo social son mecanismos dirigidos a hacer efectivo el desarrollo social entendido como un proceso a través del cual la población obtiene mayores bienes y servicios, satisfaciendo así las necesidades básicas de la población para mejorar la calidad de vida de los seres humanos, por tanto la naturaleza jurídica de los programas sociales puede definirse como las acciones públicas y de interés social y de orden público a través de las cuales se promueve la justicia social procurando erradicar la pobreza, la desigualdad social, dotando a la población marginada de alicientes y estímulos económicos con la esperanza de que logren superar su condición

social; consecuentemente todos los órganos, entes o estructuras administrativas, públicas o privadas, federales, estatales o municipales establecidas para promover el desarrollo social deben considerarse entidades de interés social cuyas prerrogativas deben sobreponerse a los intereses individuales.

CONCLUSIONES

1.- El Desarrollo Social ha tenido en la historia de la humanidad distintas formas de manifestarse en la sociedad, con una evolución significativa para el Estado mexicano.

2.- En la época prehispánica destaco la presencia del Imperio Azteca y la creación del calpulli, considerado como una Institución y el centro de la sociedad, que se caracterizó por la división de clases sociales que existían, comenzando primeramente por el rey o tlatoani, en segundo grado lo integraban los teuctli y el tercer grado los nobles o también llamados pilli y finalmente la clase más baja eran los macehuales, todos ellos de acuerdo al grado que ocupaban según los beneficios obtenidos principalmente en el ámbito laboral y en la educación, dado que de esto dependía la formación que recibían y el acceso a las escuelas que existían.

3.- En la Colonia surgió la formación de la sociedad en castas, predominando la explotación de los indígenas en el trabajo de las haciendas, surgió primeramente la encomienda como un sistema de trabajo, cuya obligación consistió en pagar un tributo a los encomenderos, posteriormente aparece el régimen latifundista, con lo cual se hizo más evidente la concentración de la riqueza en pocas manos; la iglesia asumió un papel importante en tanto que era la encargada de impartir la educación en un principio, además surgen diversas disposiciones como las Reales Cédulas y las Nuevas Leyes que trataron de mejorar las condiciones laborales.

4.- En el año de 1810 inicia propiamente el movimiento de Independencia, con el cual se pretendió finalizar la explotación de la que eran objeto los indígenas frente a los españoles y es hasta el 27 de septiembre de 1821 fecha en que culmina este movimiento, que se consuma con la publicación el 5 de octubre de 1824 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido más que social, era político dado

que en ningún precepto reconocía los derechos sociales por lo que había surgido dicho movimiento.

5.- Con el fin de mejorar las condiciones de la población y de establecer la protección a los individuos en el aspecto social, después de diversas discusiones en el Congreso, es hasta el 5 de febrero de 1857, fecha en que se aprueba la Constitución Federal, que consagra solamente la libertad de trabajo, pero en el fondo no fue una disposición que favoreciera los intereses de la clase más desprotegida, dado que se continuó con la contratación desmedida de los jornaleros y por otra parte fue reconocido el derecho de asociación, este último solo fue enunciativo, pues existieron disposiciones penales para aquellos que hicieran válido este derecho, por esta razón esta Carta Magna no tuvo mayor importancia, en este aspecto.

6.- Durante el movimiento armado de 1910 se gestó uno de los cambios más trascendentales para el país, ya que después de una dictadura por varias décadas y con ideales políticos en un principio, el movimiento tomó finalmente un camino distinto, lo que culminó en la consolidación pese a los obstáculos de algunos congresistas en un verdadero documento que plasmaba y reconocía los derechos que por muchos años habían luchado los obreros y campesinos, de educación, trabajo y propiedad, lo cual lejos de ser una reforma a la Constitución de 1857, finalizó en la Constitución de 1917 cuyo contenido social lo hizo distinta a todas las anteriores.

7.- El artículo 40 Constitucional establece que el Estado Mexicano es una República Federal, es decir se integra de Estados libres y soberanos, los cuales tienen plena libertad para establecer el régimen interior de cada uno, así pues derivado de esto existe la competencia federal, local y municipal.

8.- En lo concerniente a la competencia legislativa federal, esta recae en el Congreso de la Unión, teniendo facultad para poder legislar en lo relativo al Distrito Federal y en las materias que se especifican no solo en el artículo 73, sino además en el artículo 3 fracción VIII, 27, 123 fracción XXXI,

130 y 131, relativos a educación, cuando se trate de una cuestión expropiatoria, culto público e iglesias y en importaciones y exportaciones.

9.- En las Entidades Federativas la facultad de legislar, le compete a la legislatura local respectiva y en el Distrito Federal, le corresponde a la Asamblea Legislativa.

10.- Derivado del sistema federal del Estado, es que existe una distribución de facultades en los tres niveles de gobierno, lo cual con fundamento en el artículo 124 Constitucional, establece un sistema expreso de las facultades que tiene el Gobierno Federal, mismas que están debidamente señaladas en la Ley Suprema y aquellas que no están enunciadas se entienden que son competencia de los Estados.

11.- La competencia que le corresponde al Gobierno Federal se determina propiamente en el artículo 73 Constitucional y para los Estados no existe una disposición que establezca cuales son las facultades de las Entidades Federativas, simplemente en el artículo 117 y 118 Constitucional se señalan de forma enunciativa las prohibiciones que éstos tienen.

12.- Todas las Entidades Federativas están divididas políticamente en Municipios, cuya administración esta a cargo de los Ayuntamientos quienes ejercen las facultades que les confiere la Carta Magna en el numeral 115.

13.- Únicamente el Distrito Federal cuenta con Delegaciones en donde sus facultades no son emanadas de ningún precepto constitucional, sino del artículo 117 de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establece las materias que son de su competencia.

14.- Es pertinente destacar que solo en la Ley General de Desarrollo Social, se atribuyen facultades específicas a los tres niveles de gobierno, en materia de desarrollo social.

15.- La regulación del desarrollo social en los Estados de la República se ha venido impulsando a raíz de haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero del 2000 la Ley General de Desarrollo Social, en virtud de esto la gran parte de los Congresos estatales con fundamento en la facultad que expresa o implícitamente le confiere su propia Constitución expedieron su ley de desarrollo social, con el objeto de erradicar la pobreza y las desigualdades existentes, además de garantizar los medios y mecanismos que garanticen a la población los derechos de educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, trabajo y seguridad social.

16.- Actualmente Estados como Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, aún no tienen su propia ley específica que regule el desarrollo social local, por lo que esta materia se encuentra regulada en un régimen disperso.

17.- Cabe señalar que la primera ley de desarrollo social en el territorio nacional fue la del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 23 de mayo de 2000.

18.- En términos generales el derecho social tiene la finalidad de proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad a través de los derechos consagrados en la Carta Magna, propiamente en el artículo 1, 3, 4, 27 y 123 relativos a la no discriminación, educación, alimento, vivienda, vestido, salud, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social.

19.- El Desarrollo Social es un derecho fundamental dirigido a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, buscando a toda costa impulsar el bienestar social de la población, es por ello que el Gobierno Federal a través de las políticas públicas de manera particular en la política social debe buscar soluciones realistas de los grandes problemas sociales relacionados principalmente con la pobreza.

20.- La política social guarda una relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo, pues ahí se plasman todos los objetivos, estrategias y prioridades que el Gobierno Federal pretende lograr, siendo su propósito esencial erradicar la pobreza del país.

21.- Para poder lograr los objetivos y las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo es indispensable que los recursos asignados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 para este rubro sean asignados con criterios de equidad y sobre todo sean suficientes para hacer frente a las necesidades de la población y que éstos se destinen a los fines designados y transparente en todos los programas implementados a nivel federal.

22.- Con el fin de apoyar a los grupos más vulnerables de la sociedad, en la actualidad existen diecinueve programas sociales a nivel federal, con los cuales se pretende contribuir a la Igualdad de Oportunidades, es decir que todos los mexicanos mejoren su calidad de vida y por ende las condiciones en que viven.

23.- Para asegurar una eficiente ejecución de los programas sociales, se requiere la participación de la ciudadanía, toda vez que es una forma de crear una vida democrática, ya que legitima a los gobiernos y a sus políticas públicas.

24.- También es importante que los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, colaboren con los organismos creados para impulsar el desarrollo social, así pues suscriban los instrumentos jurídicos necesarios que contribuyan al impulso del desarrollo social y la superación de la pobreza.

25.- Para que exista un verdadero desarrollo social y la política social alcance los niveles de eficiencia y efectividad demandados por la población, pese a existir la Ley General de Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, la suscripción de

Convenios de Desarrollo Social y los programas sociales federales y locales, se requiere conjuntar esfuerzos, para poder brindar mayor atención a las zonas rurales y en especial a quienes se encuentran en pobreza extrema, pues es evidente que los apoyos que actualmente existen no son suficientes.

26.- Finalmente, la Ley General de Desarrollo es de gran trascendencia para el país, pues representa un impulso al desarrollo social en cuanto a que concretiza los derechos que los individuos tienen para que exista el desarrollo social, unifica criterios para el diseño de programas sociales, determina las competencias federal, local y municipal en materia de desarrollo social, además existe la creación de instancias que se harán cargo de algunos aspectos del desarrollo social y establece la evaluación de los programas sociales.

27.- La obligación del Estado de fomentar y promover el desarrollo social es un imperativo constitucional que se vincula con la forma de gobierno democrático, entendido dicho gobierno no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

APÉNDICE JURISPRUDENCIAS

Por su trascendencia en la materia del desarrollo social, se agrega un apéndice con los criterios más relevantes que al respecto ha definido el Poder Judicial de la Federación, sobre dignidad humana, pobreza, marginación, vulnerabilidad, alimentos y en general sobre desarrollo social:

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.

Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso, aprobó, con el número LXV/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve.

No. Registro: 165813, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre 2009, Tesis: P. LXV/2009, Página: 8.

CONSULTAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL. LA COMISIÓN NACIONAL RESPECTIVA CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR LAS QUE EFECTÚE LA SECRETARÍA DEL RAMO.

De ningún artículo de la Ley General de Desarrollo Social se desprende que la Comisión Nacional de Desarrollo Social tenga que aprobar las consultas específicas que realice la Secretaría de Desarrollo Social, ya que su atribución se refiere a la aprobación de las reglas mediante las cuales se regirá la participación social por parte de la Secretaría de Desarrollo Social. Dentro de estas reglas deben estar los mecanismos y criterios para la realización de consultas; sin embargo, en ningún momento se desprende que la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Social deba ser de cada consulta en lo particular. Si bien la Ley establece la facultad de la Comisión de aprobar las reglas aprobadas por la Secretaría, lo cierto es que, en ningún momento, se prevé que la participación social se ciña exclusivamente a las formas establecidas en dichas reglas, sino por el contrario, el artículo 43, fracción VII, de la Ley confiere al gobierno federal la amplia facultad de fomentar la participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social. Además, esta amplia atribución del Ejecutivo Federal es acorde con lo previsto en el artículo 26 constitucional en el sentido de que la ley lo facultará para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática. De acuerdo a lo anterior, el mismo Reglamento reconoce la facultad de emisión de reglas generales por parte de la Secretaría y su aprobación por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en su artículo 55. Además, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social no tiene exclusividad sobre los temas que deban ser motivo de consulta por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, pues si bien la Ley lo faculta para proponer consultas sobre los temas importantes, en ningún momento esto limita a la Secretaría para realizar, por sí misma, las consultas sobre los programas y acciones de desarrollo social que estime pertinentes, conforme a las reglas previamente aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Por su parte, en el artículo 58 del Reglamento se especifica que estas consultas se harán con el propósito de recibir propuestas y, en su caso, incorporarlas a los programas correspondientes.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 89/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166711, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 89/2009, Página: 1061.

DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 18, 20 Y 23 DE ESA LEY.

Los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social establecen que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, disponen que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y, finalmente, que la distribución del gasto social deberá sujetarse a los criterios establecidos en la Ley. Ahora bien, lo que el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social prevé es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará el proyecto de presupuesto de egresos de conformidad con las disposiciones aplicables, asimismo establece la obligación de previsión e integración de recursos para aquellas entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social. Es por tanto evidente que este artículo en ningún momento autoriza o faculta a la Secretaría para disminuir los montos presupuestales destinados a los programas de desarrollo social ni para que pueda proponer o determinar que el gasto social sea inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, esto es, que violente la garantía presupuestaria establecida en la Ley, por lo que el artículo reglamentario solamente pormenoriza una fase más del complejo proceso de integración del proyecto de presupuesto, en la materia específica de desarrollo social y, por tanto, es constitucional.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 80/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166675, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 80/2009, Página: 1062.

DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE ESA LEY.

El artículo 24 del citado Reglamento no transgrede los artículos 52 y 53 de la Ley General de Desarrollo Social ya que en ningún momento dispone que los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Derecho Social sean obligatorios en los términos que prevé la Ley ni que éstos se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, porque el mencionado artículo 52 establece las funciones de esa Comisión de las que se advierte que no todas son del mismo tipo ni revisten las mismas características formales, como por ejemplo, la fracción II que específicamente le otorga la función de "proponer" las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el anteproyecto de presupuesto, es decir, contiene una facultad de "propuesta". Por su parte, el artículo 53 de la citada Ley señala que los acuerdos de esta Comisión Intersecretarial son obligatorios. En este sentido, es evidente que la facultad que dicha Comisión tiene para proponer las partidas y montos del gasto social no tiene carácter obligatorio, pues se trata solamente de una propuesta que puede o no ser adoptada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 81/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166674, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 81/2009, Página: 1063.

DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Como lo establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos contenidos en la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan. En lo que se refiere a la materia de desarrollo social, si bien ésta no se encuentra definida de manera directa en la Constitución como sí lo están algunas otras vertientes de la planeación, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 15 claramente establece que la elaboración del programa nacional de desarrollo social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación, lo que hace evidente la íntima relación de ambas materias y el marco normativo al cual se debe ajustar aquélla. De este modo, mediante la llamada "Política Nacional de Desarrollo Social" se llevan a cabo las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a su preparación, formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control en la materia de desarrollo social. Por tanto, si bien la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional no especifica la naturaleza de la facultad como coordinada o de algún otro tipo se puede concluir que la materia de desarrollo social, en el contexto de la planeación, es una materia coordinada mediante los mecanismos establecidos en la propia Ley General de Desarrollo Social entre los distintos niveles de gobierno, en sus respectivas competencias, para la consecución de estos objetivos.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 77/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166673, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 77/2009, Página: 1064.

DESARROLLO SOCIAL. LOS ARTÍCULOS 16, 41, FRACCIÓN VII Y 51, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VULNERAN LOS ARTÍCULOS 5 Y 27 DE ESA LEY.

De una lectura sistemática de los artículos legales relacionados con el establecimiento del padrón de beneficiarios se advierte que su integración se realiza a través de una mecánica de coordinación y cooperación por parte de las entidades federativas y los municipios con el Gobierno Federal, con lo que en ningún momento se desnaturaliza la participación de los tres órdenes de gobierno, sino que más bien, la modaliza al canalizarla forzosamente mediante dos tipos de convenios. Así, el artículo 5, fracción X, de la Ley General de Desarrollo Social lo único que establece es lo que debe entenderse por padrón, mientras que el artículo 27 prevé la participación de los tres órdenes de gobierno en la integración del padrón para asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. Estos dos artículos deben ser leídos en relación con el artículo 39 de la citada Ley que se refiere a la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual establece que la misma: "compete a la Secretaría con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales de los gobiernos municipales y de las entidades federativas". En este contexto de coordinación, queda claro que la facultad establecida legalmente es de origen federal otorgada para ser instrumentada por la Secretaría de Desarrollo Social, la que tiene la facultad y mandato de promover la celebración de convenios, en tanto que el Reglamento establece la estructura mediante la cual dicha dependencia integrará los padrones para la aplicación de los programas a su cargo. Así, desde este contexto de coordinación se advierte que los artículos 16, 41, fracción VII y 51, fracción III, del Reglamento establecen un mecanismo para la participación tripartita en la implementación de una facultad federal que no puede ser sino mediante la coordinación y cooperación con los distintos niveles de gobierno. De este modo, se establece un sistema complejo en el cual no se deja solamente a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de la integración del padrón, es decir, la Secretaría no ejerce su facultad de manera autónoma y omnímoda, sino que tiene que promover la participación por medio de los mencionados convenios, los cuales permiten el establecimiento del procedimiento conjunto y el calendario para la integración y actualización tanto de padrones de beneficiarios federales, como de los de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 82/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro166672, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 82/2009, Página: 1065

DESARROLLO SOCIAL. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA RELATIVA.

El artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social prevé que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pudiendo ejecutarla por sí mismo a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. Estas evaluaciones tienen un objeto particular especificado en el mismo artículo: la revisión periódica del cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social. Así, dependiendo de los resultados obtenidos, tiene facultades para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Por otro lado, el artículo 43, fracción IX, de la citada Ley General prevé que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social puede, a su vez, realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social para informar a la sociedad sobre las acciones en torno al tema. Ambos tipos de evaluaciones son diversas y tienen cabida en el mismo sistema de evaluación de la Política de Desarrollo Social. En efecto, por un lado, las evaluaciones independientes de los ejecutores de los programas por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social responden al objeto y fines establecidos en el artículo 72 de esa Ley; mientras que los artículos 77, 78 y 81, fracción III, de su Reglamento claramente se refieren a la segunda modalidad de evaluación, la que puede ser calificada como "autoevaluación con fines informativos", con base en el artículo 43, fracción IX, de la referida legislación. Ambas modalidades deben observar los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, lo que evita la formación de criterios o parámetros diferenciados dentro de ambas modalidades. El segundo tipo de evaluación, la "autoevaluación con fines informativos", se encuentra limitada a los programas, acciones y recursos específicos que tengan a su cargo las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y deben ser cubiertas con cargo a los respectivos presupuestos de las entidades evaluadas. Por el contrario, las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no pueden ser sino con cargo a su propio presupuesto como organismo público descentralizado. De este modo, las autoevaluaciones se establecen como sistema paralelo de evaluación y únicamente con efectos informativos. Las evaluaciones que pueden tener efectos sobre los programas son las realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los organismos evaluadores independientes que no dependerán de ninguna manera de la Secretaría de Desarrollo Social, ni jerárquica ni financieramente.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 88/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166671, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 88/2009, Página: 1066.

POBREZA LA DETERMINACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA SU DEFINICIÓN, IDENTIFICACIÓN Y MEDICIÓN NO SON FACULTADES ABSOLUTAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social prevé que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la "pobreza", los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que ejecuten programas de desarrollo social; además, se establece el deber de utilizar la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al menos sobre los indicadores establecidos en el mismo artículo. El Reglamento, por su parte, en el primer párrafo del artículo 37 es coincidente con lo establecido en la Ley al señalar que los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la "pobreza" que determine el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, serán los que utilice la Secretaría para la identificación de las personas o grupos sociales en situación de pobreza. Así, en los preceptos precisados, tanto la Ley como el Reglamento se refieren a criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la "pobreza". Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 37 del Reglamento, refiere la existencia de índices de marginación e identificación de "grupos vulnerables", que deben ser determinados por la Secretaría de Desarrollo Social tomando en consideración la opinión y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La referida potestad de la Secretaría no es entonces autónoma y absoluta ya que siempre tendrá que tomar en cuenta los lineamientos y criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como su opinión y recomendación.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 84/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166609, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 84/2009, Página: 1071.

DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL.

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de "planeación nacional del desarrollo económico y social" se incorporó a la Constitución Federal mediante decreto de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, al adicionarse la letra D a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Esta reforma al artículo 73 no fue aislada, sino que se incorporó en un paquete de reformas relativo a las principales atribuciones del Estado en materia económica en la que se modificaron, entre otros, los artículos 16, 25, 26, 27 y 28. De este modo, esa facultad surge como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, reconociendo la naturaleza mixta del Estado. La reforma unificó los elementos de planeación nacional y buscó la coordinación e inducción de distintos niveles de gobierno o particulares al incorporarlos de manera expresa en el sistema nacional de planeación. La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 75/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166968, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J. 75/2009, Página: 1539.

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SE FUNDAMENTAN EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados preceptos establecen la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, la cual se cumple en los términos previstos en los propios dispositivos constitucionales, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas, organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el sistema nacional de desarrollo social, entre otras acciones. En estos preceptos constitucionales se establece la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrática que sea sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. De este modo, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan establecen.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 76/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166883, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J., 76/2009, Página: 1543.

POBREZA Y MARGINACIÓN. SUS DIFERENCIAS Y RELACIONES EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y SU REGLAMENTO.

En ninguna parte de la citada Ley se establece la existencia de un indicador único para la determinación de la asignación de apoyos y orientación de la política de desarrollo social, ya que los indicadores establecidos en su artículo 36 claramente se refieren a la definición, identificación y medición de la "pobreza"; sin embargo, existen índices diversos que se han desarrollado por parte de otras entidades de la Administración Pública Federal que toma en cuenta su Reglamento en su artículo 37 y se encuentran previamente mencionados en la Ley. Incluso, aun cuando de una lectura superficial de los índices parecería que los indicadores que utilizan se refieren a conceptos comunes y aun superpuestos, de un análisis más profundo se puede concluir que éstos se encuentran orientados a necesidades y objetos distintos para la definición de política social. La marginación es un concepto que tiene una expresión territorial, mientras que la pobreza se expresa en indicadores referentes a la persona en lo individual. La marginación se define por la doctrina como: "el fenómeno estructural que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país y, por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios". En este sentido, este índice "permite estratificar jerárquicamente unidades territoriales como las entidades federativas o los municipios del país según el impacto global de las distintas carencias que enfrenta la población". A diferencia de lo anterior, el índice de pobreza toma como medida de bienestar el ingreso por persona, comparándolo con tres puntos de referencia, lo que agrupa a la población por su nivel de ingreso. Según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la manera más sencilla de medir la pobreza es mediante el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, pues con este procedimiento sólo se tiene que determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales. En este sentido, los índices analizados no son iguales ni se refieren a lo mismo, ni los conceptos utilizados de marginación, pobreza y vulnerabilidad o grupos vulnerables son sinónimos ni pueden ser considerados como tales en la Ley, debiendo reiterarse que ésta en ningún momento menciona el índice de pobreza como el único existente y, por tanto, utilizable para la determinación del universo al cual se dirigirán los apoyos de la política de desarrollo social, por lo que es normativamente viable que el Reglamento contemple los diversos índices para la determinación de beneficiarios de distintos programas de manera independiente ya que la Ley se limita a establecer los parámetros para la medición de la pobreza, lo que no excluye la utilización de otros indicadores y parámetros para la elaboración de diversos índices que permitan la medición de la marginación en un sentido territorial o la vulnerabilidad de personas o grupos consecuencia de factores múltiples.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 87/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166881, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J. 87/2009, Página: 1544.

SISTEMA DE COORDINACIÓN EN LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SISTEMAS COORDINADOS Y SISTEMAS AUTÓNOMOS DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL.

El artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal establece como facultad del Legislador Federal la expedición de leyes sobre planeación nacional sobre desarrollo económico y social, lo que significa que, de manera residual, las entidades federativas pueden emitir sus normas de desarrollo social a nivel estatal y municipal de manera independiente de las emitidas por la Federación. Esto no es obstáculo para que las entidades federativas establezcan sus propios sistemas de planeación de desarrollo social en coordinación con la Ley General de Desarrollo o, en una tercera alternativa, sistemas autónomos por un lado y sistemas coordinados por otro. La coordinación depende del establecimiento de convenios de coordinación y cooperación técnica para la participación de los distintos niveles de gobierno, entidades federativas y municipios, en la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación, en los programas federales establecidos en la Planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social. De este modo, queda a voluntad de las entidades federativas a través de sus órganos legislativos y ejecutivos, la elección del tipo de relación con la Federación. Los poderes legislativos mediante la emisión de las leyes estatales de desarrollo social y los poderes ejecutivos mediante la posibilidad de suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento. En este sentido, es claro que la Ley no "imposibilita" a las entidades federativas la emisión de leyes de desarrollo social, sino que faculta a los Estados a permitir la participación de la Federación, por vía de coordinación legal y convenios, para participar en la integración de sus propios padrones. Esto no implica que, de no existir una relación con la Federación, el Estado o municipios queden sin padrones propios ya que los mismos dependen del propio sistema de planeación estatal y municipal.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 83/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

No. Registro 166786, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J. 83/2009, Página: 1545.

ALIMENTOS. FORMA EN QUE EL ESTADO MEXICANO DEBE ACATAR SU OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.

Conforme a los tres últimos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, y queda a los ascendientes, tutores y custodios el deber de preservar ese derecho. Asimismo, el Estado queda obligado a cumplir con ese encargo constitucional, que se traduce en una prestación de hacer, esto es, proveer lo necesario para propiciar el ejercicio pleno de los derechos de la niñez, así como otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de tales derechos. Los anteriores elementos, gobernado como sujeto activo, Estado como sujeto pasivo, y prestación, son característicos de un derecho público subjetivo, sin embargo, el Constituyente Permanente mexicano, autor de la reforma que introdujo en el texto constitucional la disposición de que se trata, publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de abril de dos mil, asignó también a los ascendientes, tutores y "custodios", así como a los particulares, en general, el deber de preservar los derechos y de coadyuvar a su cumplimiento, respectivamente. Con ello, a la par del derecho público subjetivo, se creó un sistema sui generis de corresponsabilidad del Estado y de los particulares, empero, de ningún modo se relevó al primero de sus obligaciones por esa alteración de la forma ortodoxa de regulación del plexo de derechos a nivel constitucional, que suele basarse en relaciones verticales, es decir, entre gobierno y gobernados, y no horizontales, entre gobernados y gobernados. Los sujetos tutelados y el contenido de la prestación a cargo del Estado denotan la naturaleza del derecho fundamental de que se trata, a saber, un derecho perteneciente, en origen, a los clásicos derechos civiles o de primera generación, entre los que se encuentran los relativos a la vida y la libertad -bienes jurídicos tutelados a través de la referencia a los alimentos y la salud, a la educación y al esparcimiento, respectivamente-, que ha evolucionado a ser un derecho social o de segunda generación, dado que se concede a los seres humanos en tanto que forman parte de un grupo social determinado, o sea, los niños, y exige de la organización estadual una intervención activa para realizarlo. No sólo el dispositivo constitucional permite afirmar lo anterior, sino también los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora, esto es, el Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente, correspondientes a la modificación del precepto para lograr su actual redacción, así como otros textos jurídicos de inferior jerarquía normativa que, por disposición de la propia Ley Fundamental, son de observancia obligatoria, como la Convención sobre los Derechos del Niño, acuerdo multilateral considerado en la reforma constitucional de referencia, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el ámbito federal, y la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, de ámbito local. Conforme a las normas precedentes, el derecho de los niños establecido en el artículo 4o. constitucional, tiene una caracterización de derecho público subjetivo de segunda generación, social y programático, dado que tiene delimitados a los sujetos pasivo (Estado) y activo (niños), así como a la prestación que el primero debe realizar, pero a diferencia de los clásicos derechos civiles fundamentales que, por lo general, exigen un hacer o no hacer del obligado, en el caso de que se trata éste debe efectuar una serie de tareas necesarias para dar vigencia sociológica a las facultades ya que, en caso contrario, se convierten en meros enunciados carentes de aplicación práctica. Ello es así, porque el derecho de que se trata requiere prestaciones positivas, de dar o de hacer, por parte del Estado como sujeto pasivo, en tanto busca satisfacer necesidades de los niños cuyo logro no siempre está al alcance de los recursos individuales de los responsables primarios de su manutención, es decir, los progenitores y, por ende, precisa de políticas de bienestar, de solidaridad y seguridad sociales, así como de un desarrollo integral (material, económico, social, cultural y político), ya que la dignidad de los seres humanos tutelados, elemento sine qua non de las tres generaciones de derechos conocidas, requiere condiciones de vida sociopolítica y personal a las que el Estado debe propender, ayudar y estimular con eficacia, a fin de suministrar las condiciones de acceso al goce del derecho fundamental de los niños. Tal es la forma en que el Estado mexicano tiene que acatar su obligación constitucionalmente establecida de proveer "lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos", y no sólo mediante la emisión de leyes que detallen los derechos, como las antes invocadas, mismas que también destacan diversas obligaciones estatales.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 442/2006. 21 de septiembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

No. Registro 173397, Tesis Aislada, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Febrero de 2007, Tesis: I.3o.C.589 C, Página: 1606

SUBSIDIOS FEDERALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL. SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES.

Los subsidios federales para el desarrollo social tienen su origen en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y están regulados en los artículos 33 y 34, fracciones II y V, de la Ley de Planeación, en los cuales se faculta al titular del Ejecutivo Federal para celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, a fin de que, entre otros objetivos, ambos órdenes de gobierno coadyuven a la consecución de los fines de la planeación nacional; se organicen de manera conjunta las acciones a realizar por la Federación y los Estados; se propicie la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios y su congruencia con la planeación nacional, consecuentemente, se favorezca el desarrollo integral de las propias entidades federativas, para lo cual, en lo que atañe a los Municipios, se considerará su participación. Asimismo, los mencionados recursos son de naturaleza federal; se contemplan en la partida presupuestal federal en el "Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social", y conforme al artículo 65 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, se destinan exclusivamente a la población en pobreza extrema, aunado a que la totalidad de su ejercicio deberá acordarse en los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los Gobiernos de los Estados, quienes serán responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignen para ejecutar los programas, y cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, después de escuchar la opinión del Gobierno Estatal, podrán suspenderse y, en su caso, solicitar su reintegro. De lo anterior se concluye que estos fondos son de naturaleza distinta a la de las participaciones federales, porque, conforme a lo establecido en los capítulos I y IV de la Ley de Coordinación Fiscal que las regulan, consisten en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero para evitar una doble tributación, convienen en que los montos que se obtengan sean entregados a la Federación y ésta a su vez los redistribuya con participación de ellos; también es distinta a la de las aportaciones federales, porque, conforme al capítulo V de dicha ley, consisten en fondos de naturaleza federal que corresponden a una partida de la Federación destinada a coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas, diferentes a las que corresponden al objeto de los subsidios federales.

Controversia constitucional 83/2003. Municipio de Salina Cruz, Estado de Oaxaca. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número 112/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de dos mil cinco.

No. Registro 177140, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Tesis: P./J. 112/2005, Página: 1160

MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA.

El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional está regulada directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, precisa y puntualmente, en las leyes que establecen el orden público. Es así, que la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, protección ambiental-especificaciones para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio, en sus puntos 5.8.7 y 5.8.7.1, prohíbe la exhibición temporal o itinerante de los cetáceos. Ahora bien, de los artículos 4o., párrafo cuarto, 25, párrafo sexto y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, interpretados de manera sistemática, causal teleológica y por principios, se advierte que protegen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

No. Registro 179544, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, Tesis: I.4o.A.447 A, Página: 1799.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa. 17ª edición, México, 2004.
2. ALBERTO CARBAJAL, Juan. "TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL". Editorial Porrúa, México, 2002.
3. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. "ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA DE MÉXICO 1940-2000". 4ta Edición. Editorial Limusa, México, 1998.
4. "ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO (1917- 1985)". Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980- 1982), 1ª Edición. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, México, 1997.
6. CARPIZO, Jorge. "LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917". Editorial Porrúa. 11ª edición, México, 1998.
7. CARRASCO, Pedro et all. HISTORIA GENERAL DE MÉXICO, Tomo I. Editorial El Colegio de México. México.1976.
8. LÓPEZ ROBLES, Andrés et all. CATEDRA 2006 "JUAN DE DIOS BÁTIZ" "DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN EL CONTEXTO URBANO Y RURAL", México, 2006.
9. COLMENARES, Ismael et all. "DE CUAUHTÉMOC A JUÁREZ Y DE CORTÉS A MAXIMILIANO". Editorial Quinto Sol, México, 1986.
10. CUE CÁNOVAS, Agustín. "HISTORIA SOCIAL Y ECONÓMICA DE MÉXICO 1521-1854". Editorial Trillas, México, 1975.
11. DÁVALOS, José. "DERECHO DEL TRABAJO I". 6ta. Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

12. DE LA CUEVA, Mario. "EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Tomo I. Décimo sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
13. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "EL PENSAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857". Editorial Porrúa. 3ª Edición. México. 1986.
14. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto et all. "HISTORIA DE MÉXICO I". Época Prehispánica y Colonial. Editorial McGraw-Hill, México, 1988.
15. DELGADO MOYA, Rubén. "EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE". 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1977.
16. GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco. "EL DESARROLLO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL".1ª. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
17. KENNETH TURNER, John. "MÉXICO BÁRBARO". Editorial Quinto Sol. México, 1994.
18. LEMOINE, Ernesto. "INSURGENCIA Y REPÚBLICA FEDERAL 1808-1824", Editorial Porrúa, México. 1995. pp. 62-63.
19. LÓPEZ SOSA, Eduardo. "DERECHO MUNICIPAL MEXICANO". Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2007.
20. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "LOS DERECHOS SOCIALES CREACIÓN DE LA REVOLUCIÓN DE 1910 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, México, 1988.
21. QUIRARTE, Martín. "VISIÓN PANORÁMICA DE LA HISTORIA DE MÉXICO". Editorial Porrúa. 23ª edición, México, 1986.
22. SEMO, Enrique. "MÉXICO UN PUEBLO EN LA HISTORIA". Editorial Patria. 2ª Edición, México, 1990.

23. TENA RAMÍREZ, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1982". Editorial Porrúa. 11ª edición. México, 1982.
24. TENA RAMÍREZ, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa. 27º edición, México, 1993.
25. TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Teoría Integral. Editorial Porrúa, 6ª Edición, México, 1981.

LEGISLACIÓN MEXICANA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
5. Constitución Política del Estado de Campeche.
6. Constitución Política del Estado de Coahuila.
7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
8. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
11. Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
13. Constitución Política para el Estado de Hidalgo.
14. Constitución Política del Estado de Jalisco.
15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
16. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
19. Constitución Política del Estado de Nuevo León.
20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
21. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
22. Constitución Política del Estado de Querétaro.
23. Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
24. Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
25. Constitución Política del Estado de Sinaloa.
26. Constitución Política del Estado de Sonora.
27. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
28. Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

29. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
30. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
31. Constitución Política del Estado de Yucatán.
32. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
33. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
34. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2010.
35. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila para el Ejercicio Fiscal 2010.
36. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010.
37. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2010.
38. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2010.
39. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2010.
40. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2010.
41. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo para el Ejercicio Fiscal 2010.
42. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2010.

43. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2010.
44. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2010.
45. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal 2010.
46. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2010.
47. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2010.
48. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2010.
49. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2010.
50. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2010.
51. Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2010.
52. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí para el Ejercicio Fiscal 2010.
53. Decreto Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal 2010.
54. Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2010.
55. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2010.
56. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el Ejercicio Fiscal 2010.

- 57.** Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 58.** Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 59.** Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 60.** Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 61.** Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 62.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Aguascalientes.
- 63.** Ley de Desarrollo Social para del Estado de Campeche.
- 64.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- 65.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima.
- 66.** Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua.
- 67.** Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.
- 68.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango.
- 69.** Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y Municipios de Guanajuato.
- 70.** Ley para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero.
- 71.** Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.

- 72.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco.
- 73.** Ley de Desarrollo Social del Estado de México.
- 74.** Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 75.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León.
- 76.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla.
- 77.** Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo.
- 78.** Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios del Estado de San Luís Potosí.
- 79.** Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora.
- 80.** Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco.
- 81.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas.
- 82.** Ley de Desarrollo Social para el Estado de Zacatecas.
- 83.** Ley de Planeación
- 84.** Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal 2010.
- 85.** Ley General de Desarrollo Social.
- 86.** Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 87.** Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

ACUERDOS

1. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2010.
2. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. , para el Ejercicio Fiscal 2010.
3. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2010.
4. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, FONART, para el Ejercicio Fiscal 2010.
5. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2010.
6. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3 x 1 para Migrantes, para el Ejercicio Fiscal 2010.
7. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el Ejercicio Fiscal 2010.
8. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el Ejercicio Fiscal 2010.
9. **ACUERDO** por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, modifican las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2010.
10. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural, para el Ejercicio Fiscal 2010.

11. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2010.
12. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres, para el Ejercicio Fiscal 2010.
13. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2010.
14. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Rescate de Espacios Públicos, para el Ejercicio Fiscal 2010.
15. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010.
16. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el Ejercicio Fiscal 2010.
17. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2010.
18. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el Ejercicio Fiscal 2010.
19. **ACUERDO** por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2010.

DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS Y OTROS

1. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Musacchio Humberto, Tomo VI, letra P-Q, 20ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1990.
2. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO USUAL, Musacchio Humberto, Tomo II, letra C-CH, 20ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1990.
3. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO. Álvarez, Rogelio, José. Tomo I. Secretaría de Educación Pública, México. 1978.
4. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Álvarez, Rogelio, José. Tomo II. Secretaría de Educación Pública, México, 1987.
5. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Álvarez, Rogelio, José. Tomo IV. Secretaría de Educación Pública, México, 1987.
6. Plan de San Luis Potosí, de fecha 5 de octubre de 1910.
7. Plan Global de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal 1980-1982.
8. Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal 2007-2012.
9. Programa Sectorial de Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social 2007-2012.

JURISPRUDENCIAS

1. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre 2009, Tesis: P./J. LXV/2009, Página: 8.
2. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 89/2009, Página: 1061.
3. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 80/2009, Página: 1062.
4. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 81/2009, Página: 1063.
5. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 77/2009, Página: 1064.
6. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 82/2009, Página: 1065
7. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 88/2009, Página: 1066.
8. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 84/2009, Página: 1071.
9. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J. 75/2009, Página: 1539.
10. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J., 76/2009, Página: 1543.
11. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J. 87/2009, Página: 1544.
12. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Tesis: P./J. 83/2009, Página: 1545.
13. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Febrero de 2007, Tesis: I.3o.C.589 C, Página: 1606
14. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Tesis: P./J. 112/2005, Página: 1160
15. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, Tesis: I.4o.A.447 A, Página: 1799.