



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

---

**COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL**  
**LXVI LEGISLATURA**

DCDS/01/2019

**H. CONGRESO DEL ESTADO.**

**P R E S E N T E . –**

**ACUERDO No.**  
**LXVI/EXHOR/0139/2019 II P.O.**  
**UNÁNIME**

La Comisión de Desarrollo Social, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción I de la Constitución Política, 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias, todos del Estado de Chihuahua, somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, elaborado con base en los siguientes:

**ANTECEDENTES**

I.- Con fecha cinco de febrero del año dos mil diecinueve, la Diputada Rosa Isela Gaytán Díaz y el Diputado Omar Bazán Flores, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron iniciativa con carácter de Acuerdo mediante la cual propusieron exhortar al Poder Ejecutivo Federal, para que en uso de sus atribuciones, se otorgue el presupuesto necesario para la atención de programas sociales de gran impacto en la entidad, en especial los del programa denominado Comedores Comunitarios.

II.- La Presidencia de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado, con fecha ocho de febrero del año dos mil diecinueve, en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo,



tuvo a bien turnar a esta Comisión de dictamen legislativo la iniciativa de mérito, a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

III.- La iniciativa se sustenta en los siguientes argumentos:

"Dentro de las estrategias internacionales más recientes para abatir el hambre se plantea el concepto de Seguridad Alimentaria, el cual entró en la agenda internacional a partir de 1996 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación; la cual se refiere a la disponibilidad física, acceso económico y físico, utilización y estabilidad de los alimentos.

Con ello, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, promueve el derecho universal a la alimentación; sin embargo, a nivel de políticas públicas en México no se ha logrado favorecer una buena alimentación más allá de aspectos estrictamente nutricionales.

El programa comedor comunitario, aunado a otros programas como el de Oportunidades en 2014 y Prospera en 2016 que también atendían la seguridad alimentaria y desnutrición, deben considerarse de alta prioridad independientemente del proyecto político en turno,



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

---

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL  
LXVI LEGISLATURA

DCDS/01/2019

ya que combaten la carencia de los más necesitados, de manera directa y con resultados al día.

*De acuerdo con cifras de CONEVAL, este programa atendió en 2017 a más de 3641 personas, en 647 municipios, con un presupuesto desde su inicio en 2014 de 1,555 millones de pesos, hasta 2018 por más de 3 mil 205 millones de pesos, los cuales incluían desde un subsidio para la instalación del comedor hasta el mantenimiento e insumos diarios.*

*Tan solo en el Estado de Chihuahua atendía alimentariamente a más de 9 mil personas, según datos propios de la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que para 2019 este programa fue eliminado.*

*El derecho a la soberanía alimentaria en México parece un tema secundario para la política pública, con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos y prioridades nacionales, el Programa, dentro del ámbito de sus atribuciones y de acuerdo a lo establecido, se incluían acciones para atender a los hogares y sus integrantes que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación, evaluados e identificados a partir de la información socioeconómica recibida.*



*De la misma forma vemos programas hoy sin recurso destinado en el presupuesto 2019, como son el Programa de Migrantes 3 x 1 el cual no contiene recurso asignado, y sin olvidar que el Programa de Pensión del Adulto Mayor, que en Presupuesto no contiene recurso etiquetado para el Estado de Chihuahua, a pesar de ser un Programa emblema del actual Presidente del Ejecutivo Federal, por esta razón y ante la opacidad en el destino de los recursos sociales aplicados por entidad federativa, aunado a la imagen del nuevo Coordinador estatal de Programas sociales es muy importante señalar las reglas de operación y transparentar los recursos de dichos programas. "*

Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de la iniciativa en comento, quienes integramos esta Comisión dictaminadora, formulamos las siguientes:

## CONSIDERACIONES

- I.- Al analizar las facultades competenciales de este Alto Cuerpo Colegiado, quienes integramos la Comisión de Desarrollo Social, no encontramos impedimento alguno para conocer del presente asunto.
- II.- El planteamiento formulado por los precursores de la iniciativa que hoy se analiza, respecto al Programa de Comedores Comunitarios, de manera necesaria obliga a tener un referente de carácter internacional que permita



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

---

**COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL**  
**LXVI LEGISLATURA**

**DCDS/01/2019**

analizar el denominado bloque de convencionalidad y, en tal sentido, entre los instrumentos jurídicos de esta naturaleza, los tratados de derechos humanos constituyen una categoría sui géneris que destaca, entre otras cosas, por el hecho de que las personas se posicionan como el eje central a partir del que se desarrolla todo lo demás, constituyéndose en los titulares primigenios de los derechos y, en contrapartida, los Estados y sus respectivos gobiernos, como los principales obligados.

Así pues, la primera gran oleada internacional del pensamiento jurídico sobre los derechos humanos, dio origen a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en el año de 1948, posteriormente a las atrocidades que se generaron durante la Segunda Guerra Mundial, acogiendo en su artículo 25.1 el derecho a la alimentación, como elemento sin el que resulta imposible lograr el derecho a un nivel de vida adecuado.

Dada la naturaleza jurídica de dicho instrumento, al no reunir los elementos propios de un tratado, pacto o convención internacional, posteriormente se visualizó la necesidad de desarrollarlo a través de dos pactos cuyos efectos son vinculantes para los Estados Nacionales que los han ratificado, entre ellos nuestro país; uno específico para los derechos civiles y políticos y otro más para los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) que data del año de 1966, encontrándose dentro de este último el derecho a la alimentación, con una doble vertiente a saber, específicamente el derecho



fundamental a estar protegido contra el hambre y el derecho a una alimentación adecuada.

Lo antes señalado se encuentra previsto en el artículo 11, numerales 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los términos siguientes:

*"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

*2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*

*a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos*



*técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."*

En cuanto a lo anterior, se debe puntualizar que el derecho a estar protegido contra el hambre, que a su vez encuentra estrecha vinculación con el derecho a la vida, se considera una norma absoluta, es decir, se trata del nivel mínimo que debe garantizarse a todas las personas, independientemente del nivel de desarrollo logrado por un país. Por otra parte, el derecho a una alimentación adecuada posee una dimensión mucho más amplia, ya que conlleva la necesidad de estructurar y edificar un entorno económico, político y social que permita a las personas lograr la seguridad alimentaria por sus propios medios.

En este sentido, cobra relevancia la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe, planteada en el año de 1999, ya que delinea



algunos elementos que permiten comprender el concepto del derecho a la alimentación.

*Al respecto, señala que "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla".*

De tal suerte que dicho Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, como la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

III.- Ahora bien, al analizar el marco jurídico nacional, tenemos que a nivel constitucional se contempla el derecho en comento, específicamente en el Artículo 4o., párrafo tercero, de la Carta Magna, cuando señala que *"Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará."* y en el párrafo noveno, establece que *"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este*



*principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez".*

Dicha disposición debe interpretarse con un enfoque holístico, por consecuencia es trascendental el contenido del Artículo 1o. de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a partir del año 2011 incorporó al régimen interno del país las disposiciones jurídicas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al establecer la obligación de todas las autoridades del país para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este punto cobran relevancia los principios aludidos, pues si bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es omiso en cuanto al establecimiento de plazos concretos para el cumplimiento de las obligaciones que derivan de dicho instrumento, la realidad es que señala como punto de partida el deber de los países signantes de asignar y utilizar el máximo posible de recursos de que dispongan.

En otras palabras, se trata del principio de progresividad y no regresión que ha sido objeto de análisis, discusión e interpretación tanto en el ámbito internacional, a través de las observaciones generales del Comité que da seguimiento al cumplimiento del Pacto y de las diversas resoluciones de la



Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en el orden nacional mediante las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, los gobiernos de los países adheridos a un tratado, no pueden retroceder o reducir el nivel de protección ya alcanzado, pues tal situación, equivaldría a una violación del derecho a la alimentación.

Se trata de la prohibición expresa de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, al igual que la obligación positiva de promoverlos de manera gradual, en aras de que el disfrute de los derechos siempre tienda a mejorar, enfatizando que tal principio impide a todas las autoridades del Estado Mexicano adoptar medidas que sin plena justificación constitucional, disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

En un segundo plano normativo, la Ley General de Desarrollo Social contempla en su artículo 6, como derechos para el desarrollo social, a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



También establece como prioritarios y de interés público los programas y acciones para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad, especificando que serán objeto de seguimiento y evaluación.

Con las anteriores disposiciones, el legislador federal buscó la manera de lograr el cumplimiento del objeto de la ley, específicamente garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, así como garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

**IV.-** Si bien el andamiaje jurídico internacional y nacional actualmente establece una amplia regulación sobre los derechos sociales, incluido el de la alimentación, que además es considerado como un derecho humano, lo cierto es que desde sus orígenes el referido derecho ha sido una constante preocupación del gobierno mexicano, muestra de ello es que durante el periodo de 1989 a 2012, se emprendieron diferentes acciones para la atención de la pobreza, en donde uno de sus principales componentes fue la alimentación.

Conforme se desarrollaron en el plano internacional un mayor número de estudios sobre el tema, que permitieron el surgimiento de nuevas teorías o visiones, algunas de las administraciones gubernamentales buscaron



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/01/2019

erradicar la pobreza extrema, a través del mejoramiento productivo para elevar la calidad de vida, considerando que la falta de alimentos y la desnutrición de la población de más bajos ingresos se atendería mediante la consolidación, ampliación y mejoramiento de los servicios de abasto popular y de alimentación en los ámbitos estatal y municipal.

Tomando como base lo anterior, a partir del año 2013 se implementó el Programa de Comedores Comunitarios para atender el mandato constitucional y legal de garantizar el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, poniendo énfasis en la atención de niños de 0 a 11 años de edad; de mujeres en gestación y lactantes; de personas con alguna discapacidad, así como de personas mayores de 65 años de edad, en pobreza extrema alimentaria.

Por lo tanto, al haber desaparecido dicho programa por no encontrarse contemplado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año 2019, monto alguno para garantizar el derecho a la alimentación, se violenta el principio de progresividad que impera en materia de derechos humanos, de tal suerte que lo procedente es solicitar al Presidente de la República y al Secretario de Hacienda Federal que se asigne el presupuesto necesario para la atención de programas sociales como el de los Comedores Comunitarios.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL LXVI LEGISLATURA

DCDS/01/2019

En mérito de lo antes expuesto, se somete a la consideración de este Alto Cuerpo Colegiado, el siguiente proyecto de:

### ACUERDO

**PRIMERO.-** La Sexagésima Sexta Legislatura del Estado de Chihuahua solicita al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y al Secretario de Hacienda del Gobierno Federal, que en uso de sus atribuciones tengan a bien asignar el presupuesto necesario para la atención de programas sociales como el de los Comedores Comunitarios.

**SEGUNDO.-** Remítase copia del presente Acuerdo a las Autoridades antes mencionadas, para su conocimiento y los efectos a que haya lugar.

**ECONÓMICO.-** Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

**D A D O,** en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los doce días del mes de marzo del año dos mil diecinueve.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL  
LXVI LEGISLATURA**

DCDS/01/2019

Así lo aprobó la Comisión de Desarrollo Social, en reunión de fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve.

	INTEGRANTES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ			
	DIP. MARISELA TERRAZAS MUÑOZ	Marisela Terrazas M.		
	DIP. JANET FRANCIS MENDOZA BERBER			
	DIP. MISAEL MÁYNEZ CANO			
	DIP. RUBÉN AGUILAR JIMÉNEZ			

Esta hoja contiene las firmas de las personas que integran la Comisión de Desarrollo Social y el sentido de su voto respecto del dictamen que recae a la Iniciativa con carácter de Acuerdo (554), presentada por la Diputada Rosa Isela Gaytán Díaz y el Diputado Omar Bazán Flores, ambos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, mediante la cual propusieron exhortar al Poder Ejecutivo Federal, para que en uso de sus atribuciones, se otorgue el presupuesto necesario para la atención de programas sociales de gran impacto en la entidad, en especial los de programas denominados Comedores Comunitarios.