

IV. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2006*

Respetuosamente, presento este voto particular para exponer las razones por las cuales no comparto el sentido de la resolución del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el asunto al rubro identificado, en lo que respecta al reconocimiento de validez del artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

La parte actora señaló en sus conceptos de invalidez, en lo que interesa, que el artículo impugnado es violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que excluye algunas de las vertientes obligatorias de la Política Nacional de Desarrollo Social previstas en el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social.

* Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 1028. IUS: 20988.

En la sentencia, la cuestión planteada se resuelve atendiendo, primero, a la remisión expresa que hace el artículo impugnado a los artículos 14 y 19 de la ley en comento, mismos que contienen las vertientes y programas prioritarios en los que ha de enfocarse la política de desarrollo social, y después, al contexto que rige al texto del artículo impugnado pues, se dice, el legislador no se encuentra obligado de ninguna forma a adoptar una posición sobre un modelo de estado de bienestar particular y tampoco este Tribunal Constitucional podría elegir uno que pudiera servir como parámetro para determinar si el reglamento se excede o es omiso frente a la ley.

Aunque estoy de acuerdo en que no corresponde a este Alto Tribunal elegir el modelo de estado de bienestar que le parezca más adecuado, me parece que el concepto de invalidez debió declararse fundado y suficiente para declarar la invalidez del artículo 15 del reglamento impugnado, pues existen elementos suficientes para contrastar dicho precepto con el marco legal al cual debe ceñirse, sin necesidad de acudir a las cuestiones teóricas planteadas por la parte actora.

En efecto, los artículos 14 y 19 de la Ley General de Desarrollo Social¹ establecen las vertientes mínimas que debe

¹ Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

"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."

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

"I. Los programas de educación obligatoria;

"II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

comprender la Política Nacional de Desarrollo Social, así como la naturaleza prioritaria y de interés público de los programas que allí se enumeran.

Del análisis de dichos preceptos, se advierte que la superación de la pobreza es sólo una de las vertientes que debe incluir la política nacional de desarrollo social en términos del artículo 14, fracción I, de la ley en comento, mientras que los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, son sólo unos de los que la ley considera como prioritarios o de interés público, según el artículo 19, fracción III.

En este sentido, la propia ley realiza una elección clara, quizá no en cuanto al modelo teórico de estado de bienestar que debe regir a la política nacional de desarrollo social, pero sí en cuanto a las vertientes mínimas que ésta debe contener y en cuanto al tipo de programas que tendrán carácter prioritario y de interés público, sin dejar al arbitrio del Ejecutivo, en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Social, la posibilidad de optar entre algunas de las vertientes que señala el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social ni de adoptar únicamente algunos de los programas prioritarios y de interés público que enumera el artículo 19.

"III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

"IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;

"V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;

"VI. Los programas de abasto social de productos básicos;

"VII. Los programas de vivienda;

"VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y

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

Ahora bien, el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social señala lo siguiente:

"Artículo 15. Los programas de la administración pública federal que se deriven del Sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad."

El precepto anterior es de fundamental importancia, pues delimita el contenido de los programas de la administración pública federal en relación con la política de desarrollo social. Al hacerlo, ciertamente el precepto remite a los artículos 14 y 19 de la ley, para definir el contenido material de los programas, pero luego restringe el ámbito de aplicación de dichos programas, al establecer que sólo atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, con lo que el Ejecutivo Federal en realidad está reduciendo los programas prioritarios y de interés público a los señalados en el artículo 19, fracción III, de la ley, que le da tal carácter a "los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad."

Si el artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social establece una lista de los programas prioritarios y de interés público, entre los que se encuentran los dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, así como otro tipo de programas, es claro que para el legislador los restantes programas necesariamente comprenden, o en todo caso pueden válidamente comprender,

un ámbito de aplicación más amplio que el relativo a las personas en las situaciones de desventaja ya referidas.

Por tanto, el artículo 15 del reglamento, al establecer que los programas de la administración pública federal se referirán a las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la ley, pero sólo se dirigirán a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, indebidamente restringe el contenido mínimo de la política nacional de desarrollo social que la ley delimita, por lo que debió declararse su inconstitucionalidad, únicamente en la parte que restringe la aplicación de los programas a las personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad.

Lo anterior no significa, desde luego, que todos los programas de la administración pública federal deban ser aplicables a todos los habitantes de la República, ni que exista una obligación de implementar el goce de los derechos sociales con carácter universal; simplemente significa que, de acuerdo con la ley, las dependencias y entidades de la administración pública federal no sólo pueden implementar programas dirigidos a las personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad, sino también programas de educación obligatoria, de prevención de enfermedades, de abasto social de productos básicos, y todos los demás a los que se refiere el artículo 19 de la ley, sin que estos programas necesariamente estén focalizados, como pudiera ser el caso de las campañas nacionales de vacunación, o programas de vivienda enfocados a la clase media, programas éstos que estarían excluidos por el artículo 15 del reglamento impugnado.

Es importante destacar que mi postura no deriva de una orientación o preferencia teórica, sino de la premisa básica de que la ley ocupa una posición de primacía directiva respecto del reglamento, en tanto reviste plena potestad de disposición o determinación vinculante, en una relación jerárquica que obliga al reglamento a ceñirse estrictamente a los contornos legales, lo que en este caso no ocurre.

Por lo anterior, me permito disentir, en el tema referido y por las razones expuestas, del criterio de la mayoría plasmado en la ejecutoria relacionada con la controversia constitucional 41/2006, pronunciada por este Alto Tribunal.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 41/2006, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 529.