

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma el artículo 87 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, suscrita por los diputados Melissa Estefanía Vargas Camacho, Rubén Ignacio Moreira Valdez e Hiram Hernández Zetina, del Grupo Parlamentario del PRI
- 79** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a fin de garantizar el abasto de medicamentos e insumos para la salud y combatir la corrupción, suscrita por el diputado Éctor Jaime Ramírez Barba y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 121** Que expide la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados, suscrita por los diputados Yolanda de la Torre Valdez y Rodrigo Fuentes Ávila, del Grupo Parlamentario del PRI

Anexo IV-1

Jueves 22 de septiembre

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para prohibir las corridas de toros, a cargo de los diputados Melissa Estefanía Vargas Camacho y Rubén Ignacio Moreira Valdez del Grupo Parlamentario del PRI

Los que suscriben, Diputados Federales, Melissa Estefanía Vargas Camacho, Rubén Ignacio Moreira Valdez e Hiram Hernández Zetina, integrantes en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del PRI, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para prohibir las corridas de toros, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Un animal, por definición, es un ser orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso.

La violencia podemos definirla como un acto intencional que puede ser único o recurrente y cíclico, dirigido a dominar, controlar, agredir o lastimar a otros. Esta puede escalar y convertirse en crueldad, que es una respuesta emocional de indiferencia o la obtención de placer en el sufrimiento o dolor de otros.

Si juntamos estas tres definiciones, concluimos que el maltrato animal es un acto que comprende una gama de comportamientos que causan dolor innecesario, sufrimiento o estrés al animal. Estos van desde la negligencia en los cuidados básicos hasta el asesinato malicioso e intencional.

Considerando que todo animal posee derechos y que el desconocimiento y desprecio de dichos derechos han conducido y siguen conduciendo al hombre a cometer crímenes contra la naturaleza y los animales, se proclamó la siguiente:

Esto es justo lo que sucede, con las corridas de toros, significa la muerte innecesaria de un animal por diversión.

Las corridas de toros, de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, a "la fiesta que consiste en lidiar cierto número de toros en una plaza cerrada", atentan contra el trato digno hacia los animales, ya que los expone a un sufrimiento prolongado que los conduce de manera salvaje a la muerte.

El dominio por la fuerza y la humillación de un ser indefenso en ningún caso se puede considerar cultura, sino que constituye un homenaje a la peor crueldad humana, que es hacer del dolor una fiesta.

Las corridas de toros son un resquicio brutal de barbarie en nuestra sociedad. Este espectáculo, absolutamente anacrónico, todavía es una lacra de la sociedad por culpa de la incultura y sobre todo debido a los intereses económicos de unos pocos.

Su origen más remoto es todavía confuso, pero lo que se ha podido verificar históricamente es que su antecedente más evidente es el circo romano. Posteriormente, durante la Edad Media, en los torneos medievales los aristócratas también alanceaban toros. De esta manera exhibían su fuerza militar, lo cual se convertía en un espectáculo para el pueblo llano. Los animales, sufriendo la tortura en sus carnes, eran el blanco de una de las formas de agresividad que garantizaba la rigurosidad de una estructura social tremendamente desigual, ya que de esta manera el pueblo llano como espectador era el receptor pasivo de la violencia exhibida por los poderosos. Durante el siglo XIX, bajo el mandato de Restauración absolutista de Fernando VII, las corridas de toros empezaron a calar entre las clases populares a propósito de las clases más acomodadas. Fue entonces cuando se abrió la primera escuela de tauromaquia, justo en la misma época en la cual la monarquía absolutista, un sistema ya caduco en la Europa del XIX, ordenó la clausura de las universidades españolas.

Uno de los países donde se originó, España, las corridas de toros se convirtieron en el desahogo de las frustraciones. El animal se convertía en la víctima en la que se descarga toda la vileza y agresividad humana.

Finalmente, durante la Dictadura de Franco, esta barbarie fue elevada a la categoría de "Fiesta Nacional de España", y en el 2013 se eleva a Patrimonio Cultural de España.

En la actualidad, el costo de este tipo de prácticas y sus derivados (encierros, toros embolados, toros ensogados, toros a la mar, etc.) representan para todos los contribuyentes un desembolso de miles de millones, aproximadamente unos 47 euros por familia, cada año, en forma de impuestos.

Además, cada vez en la misma España, hoy hay más detractores de ver a esto como parte de su cultura y cada vez hay más lugares donde se propone prohibirlas.

Países como Colombia, España, Francia y Portugal, cuentan ya con ciudades que se han declarado anti taurinas al prohibir las corridas de todos y naciones como Ecuador y Perú han prohibido por completo este tipo de eventos.

En el caso de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional en Vivienda realizada en México por la empresa Parametría del 29 de octubre al 3 de noviembre de 2011³ los mexicanos rechazan las corridas de toros ya que 73 por ciento de los encuestados dijo que las corridas taurinas no son de su agrado. A ello se suma que "los datos de Parametría sugieren que, de decidirse por consulta popular, las corridas de toros serían vetadas en México, ya que seis de cada diez mexicanos (57 por ciento), están a favor de la prohibición".

El toro es un animal herbívoro y por lo tanto pacífico. Su instinto de defensa frente a situaciones de miedo le lleva a intentar huir en lugar de atacar. Sólo a base de castigos y manipulaciones se consigue alterar su naturaleza tranquila. En la plaza el toro lo único que busca desesperadamente es una salida para poder huir. Por esta razón lo primero que hacen los toros cuando entran al ruedo es dar varias vueltas. Finalmente, como no hay escapatoria posible, deben afrontar la terrible situación. Sus supuestos ataques son intentos desesperados para intentar defenderse de unos agresores armados. Aun así, algunos toros

no pierden la esperanza de huir. Una prueba de ello son los toros que se han abalanzado sobre la gradería donde se encuentra el público. Uno de los casos que causó mayor estupor en todo el mundo, fue el del toro Pajarito, que, desesperado, se abalanzó sobre las graderías en la plaza de toros Monumental de Ciudad de México.

Aunque se tratara de un animal de naturaleza más fiera este espectáculo tampoco sería justificable, ya que formaría parte de la manipulación que los seres humanos ejercen sobre otros animales para sus caprichos.

En este debilitado estado, el toro tiene que salir del toril hacia al ruedo, donde tiene lugar la parte más cruenta y conocida por todos:

En el momento de salir se le clava la "divisa" (un objeto punzante más pequeño que los que le clavarán a continuación). La divisa es según los taurinos un distintivo de la ganadería, pero en realidad la verdadera finalidad de esta es causar dolor al toro en el momento de salir, para asustarle y para que salga de manera brusca, y muestre una apariencia fiera y alterada.

La tortura reglamentada a la cual se someterá al toro se divide en tres tercios, los cuales también se conocen como suertes, según el argot taurino.

El picador (torero a caballo) introduce una puya (lanza de madera provista con un objeto punzante de metal en la punta) que penetra hasta 40 cm., realizando movimientos para desgarrar y horadar la carne del animal, provocándole intensas hemorragias y un dolor inmenso. Debido a la gran pérdida de sangre, los toros padecen una sed insoportable que en ocasiones llevan a los toros a lamer su propia sangre. El picador debe realizar un mínimo de dos puyazos por toro.

Las banderillas son lanzas de madera de unos 70 cm. de longitud y 18 mm. de diámetro. Están provistas con arpones de acero afilados y cortantes de unos 6 cm. Suelen estar decoradas con los colores de la bandera española o los de las comunidades autónomas. Serán clavadas en el lomo del toro con finalidad de "humillarlo", es decir, que agache la cabeza para que el matador pueda clavarle la espada mortal.

Según el reglamento taurino, a cada toro se le debe castigar con tres pares de banderillas.

El estoque (espada de un metro que se usa con objetivo atravesar el corazón) penetra 45 cm., seccionando vasos sanguíneos vitales, lo cual produce una hemorragia interna masiva que no se percibe desde el exterior, pero que supone una infernal agonía para el animal.

En el mejor de los casos este será el final del sufrimiento del toro, pero con frecuencia los matadores fallan sus estocadas y deben repetir una y otra vez la introducción del estoque, lo cual supone la perforación de los pulmones, que se van encharcando de sangre. No es infrecuente escuchar que el animal ha recibido hasta diez estocadas y que empiece a vomitar sangre de manera pavorosa, si no lo ha hecho desde antes.

Los bóvidos tienen una resistencia y un instinto de supervivencia extraordinarios. Sin embargo, este excelente atributo en este caso alarga la agonía, ya que en algunos casos

ni aun así mueren, y se recurre a la puntilla (cuchillo que secciona la médula espinal), que deja al animal paralizado, pero no inconsciente, lo cual significa todavía vivo y consiente.

Las corridas de toros son los espectáculos en los cuales se lidian toros en plazas cerradas siguiendo unas reglas y puntos para finalmente darle muerte al animal. En su forma moderna, la corrida de toros nació en España en el Siglo XVIII, no obstante, el origen de la tauromaquia puede remontarse hasta las raíces culturales grecolatinas, durante la civilización minoica.

Si tenemos en cuenta el proceso de tortura, el daño que se inflige durante la corrida y la muerte final del toro, a muchos ya nos parece razón suficiente para que estas se prohíban. No obstante, es un tema controvertido con algunos defensores acérrimos y más allá de lo que nos pueda parecer lógico siempre es necesario tener argumentos para poder mantener una discusión.

Nadie duda que las corridas de toros sean una tradición con muchos años de historia, pero eso no es argumento suficiente para seguir haciéndolo.

Por otro lado, existen varios mitos que buscan defender esta tradición sangrienta y de dolor.

Las tradiciones sirven para conectarnos con nuestro pasado, una forma de proyectar nuestra cultura hacia el futuro y de reafirmarnos a nosotros mismo. Pero la evolución sirve para algo y, entre otras cosas, sirve para poder mirar el pasado de forma crítica, mantener aquello que sea válido y eliminar aspectos como el maltrato animal.

El arte es la creación, la construcción, algo que eleva el espíritu y da vida, jamás la quita. Hay muchos y reconocidos autores y artistas que se han visto fascinados por el toreo, pero eso tampoco es razón suficiente para considerarlo arte.

Algunos de los que lo defienden dicen que el toreo enamora porque cambia la animalidad del toro, habla sobre lo trascendente de la muerte y proyecta en la lucha por la vida del toro la lucha del hombre por escapar de su animalidad y por sobrevivir, con una belleza que lo hace trascender.

Otros hablan de que es la lucha por la vida entre un toro y un hombre, sea como sea, por mucho que a alguien le pueda gustar, la discusión se acaba rápido si tenemos en cuenta que si quitamos todas estas bellas palabras lo que nos queda es un animal torturado y asesinado. ¿Aceptaríamos la tortura y la muerte en algún otro ámbito de la cultura?

La dignidad, así como la valentía, la bravura o el honor son categorías morales y de comportamiento creadas por el ser humano y que únicamente pueden tener sentido en él.

Categorizar a un toro o a cualquier otro animal con estos adjetivos es un absurdo, puesto que el no actúa con dignidad ni deja de hacerlo, simplemente se defiende. Además, la muerte no deja de ser muerte, por mucha pátina de dignidad que se le quiera dar, al torearlo no se le está haciendo ningún favor al toro.

Aún hay más, por mucho que aceptemos que el toro muere de una forma digna, a pesar de haberlo hecho ante los vítores de miles de personas, acabará en una sala de despiece donde será destinado al consumo humano, algo que se aleja bastante a lo que comúnmente entendemos por una muerte digna.

Algunos señalan que los toros son religión ya que algunas corridas se hacen en honor a santos. La Iglesia Católica ha condenado reiteradamente la celebración de festividades en las que hay tortura y muerte de animales. Ya en el año 1567 se promulgó una bula papal por Pío V en la que este tipo de espectáculos eran considerados cruentos y torpes, amenazando con excomulgar a aquellos clérigos, reyes o emperadores que los fomentaran.

En 1920 el Vaticano volvió a condenarlas, remitiéndose a las palabras de Pío V de casi 400 años antes. También habló al respecto Juan Pablo II quien recuerda que en la biblia no se hace distinción entre hombres y animales. Así pues, cualquiera que use argumentos religiosos para defender los toros debe saber que incluso desde la religión se condenan estos actos.

El toro es un animal herbívoro cuyos días transcurren plácidamente mientras busca alimento en los pastos. En un estado natural, el toro no demuestra ningún tipo de "bravura" excepto cuando hay alguna lucha territorial, si se ve en peligro o si hay una lucha en relación a la reproducción. La variedad de los toros bravos está hecha en base a elecciones humanas de los individuos más agresivos, así como en otros ganados se han elegido para que den más leche o más carne.

El caso es que si desaparecen las corridas no desaparecerán los toros, simplemente desaparecerá la bravura en esta variedad, una característica que no tiene ninguna utilidad en su vida. Se considera que una especie se ha extinguido cuando no hay ni un individuo vivo en todo el mundo y, hoy, hay cerca de 2 millones y medio de toros bravos en todo el planeta. Todo esto sin tener en cuenta que los toros bravos no se pueden extinguir, ya que solo se pueden extinguir la especies y no las variedades.

Los toros son mamíferos cefalizados con sistema nervioso central y una compleja red nerviosa y neuronal, con receptores del dolor, por lo que obviamente sienten dolor de la misma forma en la que lo sienten los humanos. De hecho, solo con haberlos observado unos pocos minutos para darse cuenta de que a la mínima que una mosca se posa en su lomo mueven la cola para ahuyentarla. Si son capaces de percibir la mosca, ¿qué sentirán cuando le clavan las banderillas, las puyas y finalmente la espada? Pero, además, en las corridas los toros no son los únicos que sufren dolor y pueden morir. Los caballos que montan los picadores, aunque ahora lleven protecciones, sufren traumatismos y dolor durante la corrida.

Que los toros de lidia hayan sido criados para morir en la plaza no significa que hayan nacido para eso. Eso es tanto como decir que los perros han nacido para participar en peleas porque algunos criadores los destinan a esas actividades.

Que el hombre haya creado esa subespecie a partir de la elección de los individuos más bravos durante generaciones no nos dan el derecho ni a torturarlos ni a matarlos a nuestro antojo, ni es la única suerte que le puede esperar a ese animal. La condición genética del toro no es ningún sello inevitable en su destino.

En las corridas de toros se tortura y mata a un animal, y por ese simple hecho deberían ser prohibidas. De hecho, es tanto el absurdo que si se practicara en una granja o en un matadero lo mismo que se hace en una plaza de toros los responsables serían juzgados y condenados penalmente.

Razones por la que se deberían prohibir los toros, no obstante, seguro se pueden encontrar muchas más:

- Porque son una forma cruel de maltrato animal.
- Porque en cualquier otro sitio que no sea la plaza sería considerado delito sin ninguna duda.
- Porque es totalmente cruel criar animales con la única finalidad de torturarles y darles muerte.
- Porque supone una forma de explotación animal.
- Porque no viven tan bien como quieren hacer creer, de hecho, los matan cuando apenas han cumplido un cuarto de su vida.
- Porque antes de salir a la plaza, los toros son drogados, atemorizados y torturados.
- Porque los toros son altamente sensibles, sociables e inteligentes.
- Porque no es una lucha de igual a igual como quieren hacer ver, el final de la corrida en la gran mayoría de los casos es la muerte del toro.
- Porque el 80% de los toros indultados mueren al cabo de pocos días por las heridas de la corrida.
- Porque no solo se tortura el toro, también a los caballos de los picadores. En ocasiones, incluso se les cortan las cuerdas vocales para que no relinchen.
- Porque es una práctica más propia de otros siglos que del XXI.
- Porque solo es legal en 8 países del mundo.

En la actualidad, México es, junto con Colombia y España, de los países donde se conserva la tradición taurina. Sin embargo, estados como Sonora, Guerrero, Coahuila, Quintana Roo y Sinaloa han decretado su cancelación definitiva.

En México tiene prohibidas las corridas de toros únicamente por estados y no a nivel federal. Con Sinaloa como la entidad que más recientemente acabó con la fiesta taurina en sus recintos, ya son cinco los estados que lo han hecho. Es decir, apenas el 15.6% del total del país.

El resto son: Sonora, que en mayo de 2013 se convirtió en el primer estado en prohibir estas actividades; después le siguió Guerrero en julio de 2014; Coahuila en agosto de 2015, Quintana Roo en junio de 2019 y Sinaloa en septiembre de 2021.

A fines de fortalecer los argumentos para sustentar la prohibición de los espectáculos taurinos en los Estados Unidos Mexicanos, ANIMAL HEROES comparte y analiza los siguientes precedentes jurisdiccionales:

- 1) **Ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 163/2018, en la cual se consideró constitucional la prohibición de peleas de gallos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

En dicha ejecutoria, se resolvió que con la mencionada prohibición de peleas de gallos no se viola los derechos humanos de quienes se dedicaban a esa actividad, y se señaló que el Estado de Veracruz cuenta con competencia constitucional para regular las actividades que se permiten o no en su territorio. (la ejecutoria es visible en el siguiente link: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-163-2018-181022.pdf)

Es importante señalar que los argumentos expuestos por quienes defendían que no debían prohibirse las peleas de gallos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son sustancialmente idénticos a los argumentos expuestos por quienes desean que prevalezcan las actividades relacionadas con la tauromaquia en nuestro país, que es el caso que se analiza en la presente iniciativa de reforma.

Por lo anterior, el criterio adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es plenamente aplicable al caso concreto, y esta H. Legislatura reconoce que el análisis jurídico efectuado por dicha Sala es completo, fundado, debidamente motivado y orientador para la presente iniciativa.

Del precedente votado por los Ministros Integrantes de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, es importante destacar que se indica, con toda claridad, que con la prohibición de eventos donde se maltrate animales no se viola derecho humano alguno de quienes participan o asisten a los mismos, y de manera textual indica: *"Esta Primera Sala comparte la idea de que la cultura no es admirable por ser tradicional, sino tan solo cuando es portadora de valores y derechos que sean compatibles, en primer lugar, con la dignidad humana, y en segundo lugar, con el respeto mutuo que nos debemos los seres humanos y con el que todos le debemos a la naturaleza"*, por lo que concluye: *"ninguna práctica que suponga el maltrato y el sufrimiento innecesario de los animales puede considerarse una expresión cultural amparada ni prima facie ni de manera definitiva por la Constitución"*.

- 2) Proyecto de sentencia elaborada y publicada por el Ministro José Fernando Franco González-Salas, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 630/2017, derivado de un amparo indirecto promovido por taurinos en contra de la prohibición de eventos taurinos en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el 25 de agosto de 2015 y que al día de hoy se encuentra plenamente vigente.

El proyecto de resolución en el que se proponía negar el amparo a los taurinos y considerar como constitucional la prohibición de eventos taurinos en el mencionado Estado de Coahuila, se sometería a votación de los integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la sesión del 29 de noviembre de 2017, pero los promoventes de dicho amparo se desistieron del mismo y por lo tanto no se sometió a votación la sentencia que nos ocupa.

Sin embargo, a pesar de no ser sometida a votación, resulta útil el análisis de dicha sentencia publicada, ya que en el proyecto se desvirtúan jurídicamente todos y cada uno de los argumentos utilizados por quienes se dedicaban a actividades taurinas en contra de la prohibición de los mismos en Coahuila, y utilizando una técnica jurídica impecable por parte del Ministro José Fernando Franco González-Salas, se estableció que debe prevalecer el derecho a un medio ambiente sano y el respeto a los animales sobre intereses económicos.

- 3) Ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 329/2020, en la cual se concedió el amparo únicamente al Quejoso, es decir no tuvo efectos generales, respecto de la prohibición establecida para los menores de edad para ingresar a eventos taurinos, aprobada por el Congreso del Estado de Baja California.

En dicha ejecutoria, como se analizará más adelante, se resolvió que el Congreso de dicho Estado debió fundar y motivar con mayores elementos la prohibición de entrada a eventos taurinos para los menores de edad, pero no estableció que los espectáculos taurinos estén protegidos por la Constitución Federal, ni por la Constitución del Estado de Baja California (la ejecutoria es visible en el siguiente link: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-11/329.pdf)

En relación con el precedente que se analizará, es importante mencionar que no se considera aplicable al caso concreto, ya que lo que analizó el mismo fue la prohibición para

menores de 18 años para ingresar a eventos relacionados con tauromaquia, mientras que lo que se analiza en la presente iniciativa es la prohibición de dichos eventos, en ejercicio de la Soberanía que tiene el Estado Mexicano Libre y Soberano para determinar qué tipo de espectáculos son permitidos en su territorio.

Sin embargo, el criterio referido si contiene elementos importantes que se deben exponer al momento de establecer una prohibición emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterios que serán expuestos para sustentar la presente iniciativa.

Una vez establecidos los precedentes jurídicos a exponer como sustento, a la luz de la prohibición de eventos taurinos en la República Mexicana, se establecerá su análisis y conclusiones en un cuadro, simplificando de ese modo su estudio, y se señala que los siguientes cuadros son parte de la presente Exposición de Motivos.

<p>Ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 163/2018, en la cual se consideró constitucional la prohibición de peleas de gallos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>		
<p>Argumentos jurídicos sustentados por los Quejosos (personas o asociaciones que no estaban de acuerdo con la prohibición de peleas de gallos)</p>	<p>Argumentos sustentados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 163/2018</p> <p>Nota: En este precedente se determinó constitucional la prohibición de las peleas de gallos en el Estado de Veracruz, pero los argumentos sustentados por quienes defienden la permanencia de peleas de gallos son similares a los argumentos expuestos por los que defienden la permanencia de eventos taurinos</p>	<p>Conclusiones y análisis respecto de la propuesta de prohibición en los Estados Unidos Mexicanos</p>

<p>Indican que con la prohibición de peleas de gallos se viola el derecho humano de acceso a la cultura, indican que las peleas de gallos son parte de la cultura de México y que el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad y libre acceso a la cultura imposibilita su prohibición.</p>	<p>La Primera Sala de la Suprema Corte analiza el derecho a la vida cultural, como una vertiente del Derecho Humano de Acceso a la Cultura.</p>	<p>Del análisis efectuado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que las actividades donde existe maltrato animal, por más que puedan considerarse una "expresión cultural", no se encuentran protegidas por la Constitución, por lo que es dable prohibirlas.</p>
	<p>Señala que la realización de espectáculos que implican daño hacia animales <u>no puede ser valorado como el ejercicio de un derecho humano, como lo es la cultura, por tanto, la prohibición que se propone en el presente, es una medida legislativa que no supone una intervención en tal derecho.</u> Para efecto de entender esta aseveración, se cita en lo conducente la multicitada resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, se manera textual, señala lo siguiente:</p>	<p>En el caso a discusión, la propuesta de prohibir espectáculos de tauromaquia es constitucional, ya que no se atenta contra el derecho humano a la cultura ni ningún otro, sino que se privilegia el derecho humano a un medio ambiente sano y el respeto a los animales no humanos.</p>
	<p>"Esta Primera Sala entiende que la impugnación cuya desestimación se combate con el recurso de revisión se apoya en el derecho a participar en la vida cultural previsto en el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para mayor claridad, conviene transcribir el texto de esta porción normativa del artículo:</p>	<p>Coincidimos plenamente con la aseveración de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, que indica que <i>"la cultura no es admirable por ser tradicional, sino tan solo cuando es portadora de valores y de derechos que sean compatibles, en primer lugar, con la dignidad humana, y en segundo lugar, con el respeto mutuo que nos debemos los seres humanos, y con el que todos le debemos a la naturaleza"</i> (énfasis añadido). En este sentido, cualquier práctica que suponga el maltrato y el sufrimiento innecesario de los animales no puede considerarse una expresión cultural amparada ni prima</p>
	<p>Artículo 15. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; [...]</p>	

	<p>Esta vertiente del derecho a la cultura no es un derecho prestacional, sino lo que tradicionalmente se conoce como un derecho de libertad. En efecto, el derecho a participar en la vida cultural otorga a las personas la posibilidad de incursionar libremente de manera individual o colectiva en una gran variedad de actividades, pero al mismo tiempo impone el deber al Estado de no realizar interferencias arbitrarias en esas prácticas culturales.</p> <p>En sentido similar, al interpretar esta porción normativa del Pacto Internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha sostenido que "[e]l derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad", toda vez que comprende "el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a actuar libremente; a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea; a participar en la vida política de la sociedad; a ejercer sus propias prácticas culturales"; al tiempo que también ha explicado que este derecho supone la obligación de que el Estado parte se abstenga de realizar injerencias "en el ejercicio de las prácticas culturales". Por lo demás, el Comité también ha señalado que "[t]oda persona tiene igualmente derecho a buscar,</p>	<p><i>facie ni de manera definitiva por la Constitución."</i></p> <p>En atención a lo anterior, se indica que en los Estados Unidos Mexicanos no existe una aceptación mayoritaria ni relevante de los eventos taurinos, por lo que no es dable suponer que los mismos son parte de la cultura de los habitantes del país.</p> <p>Asimismo, se considera que el país está inmerso en el proceso civilizatorio, que consiste en analizar las prácticas sociales en virtud de los nuevos desarrollos de la ciencia y de la sensibilidad de las nuevas generaciones, por lo que al ser un hecho notorio que en los eventos taurinos existe maltrato hacia los animales, al ser expuestos a estímulos externos que les generan un evidente daño físico y la muerte de manera prácticamente indefectible, y al no contar con un respaldo social, se considera que en la ponderación entre mantener los escasos espectáculos taurinos frente a la prohibición de los mismos, en aras de procurar un medio ambiente sano y una relación de respeto con otros animales, se debe optar por la prohibición de los mismos.</p>
--	--	---

	<p>desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales".</p> <p>Ahora bien, si las normas impugnadas configuran una prohibición de realizar peleas de animales, lo que esta Primera Sala tiene que determinar en esta etapa del examen de constitucionalidad es si las peleas de gallos constituyen una "expresión cultural" amparada al menos prima facie por el derecho a participar en la vida cultural previsto en el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</p> <p>En esta línea, el argumento de los recurrentes es precisamente que las peleas de gallos constituyen una actividad desarrollada por habitantes del Estado de Veracruz que forma parte de tradiciones ampliamente arraigadas en la comunidad. En consecuencia, sostienen que el Congreso del Estado no puede simplemente prohibir una actividad que constituye una expresión cultural de un sector importante de la población, actividad que además brinda sustento económico a muchas familias de la región. De esta manera, el argumento hace referencia al derecho a la participación en la vida cultural tanto en términos de libertad positiva como negativa.</p>	
--	---	--

Con todo, es importante aclarar que la cuestión que se analiza ahora no son los límites externos del derecho, es decir, no se discute si esta vertiente del derecho a la cultura puede limitarse por el Estado al perseguir otros fines legítimos. En cambio, la pregunta que hay que responder tiene que ver con los límites internos del derecho a participar en la vida cultural. De esta manera, lo que hay que determinar es si el derecho cuya vulneración se alega otorga al menos una protección prima facie a cualquier expresión cultural — incluyendo a las peleas de gallos— o si sólo son algunas de ellas merecen cobertura constitucional.

En este orden de ideas, es importante señalar que cuando la Constitución o los tratados internacionales en materia de derechos humanos hacen alusión al concepto de "cultura" no se refieren a los aspectos más refinados de las expresiones artísticas, que con cierto elitismo suelen llamarse "alta cultura". Por el contrario, la cultura la constitucionalmente protegida de está asociada a una idea más sencilla, de acuerdo con la cual la cultura es una "creación del hombre", en oposición a la naturaleza como "resultado de la evolución".

En esta línea, la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural señala en su preámbulo que "la cultura

debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (énfasis añadido).

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas también ha adoptado una concepción amplia e inclusiva de este concepto al interpretar el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, ha asumido que la cultura "comprende todas las expresiones de la existencia humana" y, en consecuencia, ha sostenido que "[l]a expresión 'vida cultural' hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que tiene un pasado, un presente y un futuro".

El propio Comité ha explicado que el concepto de "cultura" incluye "entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de

producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas" (énfasis añadido).

No obstante, esta Suprema Corte entiende que esta amplia concepción de la cultura sólo debe servir como punto de partida cuando el problema que se plantea consiste en determinar si una manifestación cultural en particular está protegida por la Constitución. En efecto, es indiscutible que ciertas "expresiones culturales" derivadas de la costumbre o la tradición no pueden tener cobertura bajo una Constitución como la mexicana que asume los valores democráticos del pluralismo y el respeto a la dignidad y autonomía de las personas. En este sentido, debe considerarse que existe un mandato constitucional de erradicar muchas de esas expresiones culturales, como la violencia de género, la discriminación o la intolerancia religiosa, por sólo mencionar algunas de ellas.

Al respecto, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido con toda claridad que "[e]n algunas circunstancias puede ser necesario imponer limitaciones al derecho de toda persona a participar en la vida cultural, especialmente en el caso de prácticas negativas, incluso las atribuidas a la costumbre y la tradición, que atentan contra otros derechos humanos". En esta lógica, puede decirse que no todas las prácticas culturales por antiguas que sean o arraigadas que estén entre la población encuentran cobertura prima facie en el derecho a la participación en la vida cultural.

En este caso concreto, la expresión cultural que se examina no afecta directamente a las personas, sino a los animales utilizados en ella. En este orden de ideas, no puede ignorarse que "[l]as sociedades humanas, con raras excepciones, acogen en todas partes manifestaciones festivas irrespetuosas con los animales, herederas de un tiempo en el que la soberbia del ser humano negaba cualquier tregua que pusiera en duda su incontestable dominio sobre los animales no humanos" (énfasis añadido).

Esta Primera Sala entiende que efectivamente las peleas de gallos son expresión de una determinada cultura. En este sentido, esta Suprema Corte no

desconoce que la antropología se ha interesado por explicar las connotaciones simbólicas que tienen las peleas de gallos en algunas culturas. Entre nosotros, por sólo mencionar un ejemplo, también se ha explorado la manera en la que la "cultura los gallos" ha sido recogida en la literatura. Con todo, el hecho de que las peleas de gallos susciten el interés de las ciencias sociales como objeto de estudio no supone que sean una expresión cultural digna de protección constitucional. Con independencia del sentido profundo que los antropólogos atribuyan a esta práctica social, las peleas de gallos pueden ser descritas como un duelo a muerte entre animales organizado por deporte, entretenimiento o simplemente por crueldad.

En efecto, la organización People for the Ethical Treatment of Animals (mejor conocida por su acrónimo PETA) ha señalado que estas peleas son "un deporte sangriento en el que los gallos son colocados en un ring y son obligados a pelear a muerte para la 'diversión' de los espectadores". Por lo demás, no hay que perder de vista un elemento de este "espectáculo" en la forma en la que se lleva a cabo en nuestro país: la letalidad de la pelea está asegurada porque a los gallos se les colocan navajas en las patas, lo que facilita acabar con su rival de manera más rápida.

Así, para esta Suprema Corte las peleas de gallos no encuentran cobertura en el derecho a participar en la vida cultural. Si bien no se puede considerar que sean una actividad que vulnere directamente alguna disposición constitucional, ello no implica que deban considerarse protegidas por la Constitución como una "expresión cultural". En este orden de ideas, de los artículos 4 constitucional y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo puede desprenderse el deber de que el Estado mexicano promueva y respete las expresiones culturales que sean compatibles con los valores recogidos en la Constitución.

Esta Primera Sala comparte la idea de que "la cultura no es admirable por ser tradicional, sino tan solo cuando es portadora de valores y de derechos que sean compatibles, en primer lugar, con la dignidad humana, y en segundo lugar, con el respeto mutuo que nos debemos los seres humanos, y con el que todos le debemos a la naturaleza" (énfasis añadido). En este sentido, cualquier práctica que suponga el maltrato y el sufrimiento innecesario de los animales no puede considerarse una expresión cultural amparada ni prima facie ni de manera definitiva por la Constitución.

	<p>..."</p>	
<p>Indican que, con la prohibición de sus actividades, se viola el derecho de propiedad, ya que son propietarios de los animales destinados a esas actividades.</p>	<p>La Primera Sala desestimó el argumento, indicando lo siguiente:</p> <p>"En relación con este tema, esta Primera Sala no desconoce que en el derecho comparado se puede apreciar una tendencia a modificar el estatus jurídico que tienen los animales en las leyes que rigen la propiedad privada, que en algunos países se ha identificado como un movimiento por la "descosificación" de los animales.</p> <p>En efecto, incluso en nuestro país se han empezado a dar algunos pasos en esa dirección, como lo muestra el hecho de que algunas legislaciones locales hayan dejado de considerar a los animales simplemente objetos o cosas susceptibles de apropiación y se haya empezado a concebirlos como "seres sintientes" merecedores de un "trato digno" por parte de los humanos o "seres sintientes que experimentan distintas sensaciones físicas y emocionales", estatus que genera en las personas la obligación legal de "procurar su protección, respeto y bienestar, conforme a los principios éticos".</p> <p>...</p> <p>Con todo, también es importante señalar que la</p>	<p>Nuestro Máximo Tribunal, por conducto de la Primera Sala determinó que no se afecta el derecho de propiedad de quienes se dedican a los eventos que se prohíben, ya que con la prohibición de peleas de gallos no se modifica el estatus jurídico de los animales.</p> <p><u>Indicó que "...la ausencia de un deber constitucional general de protección a los animales desde luego no implica que las legislaciones que adopten este tipo de regulación sean inconstitucionales...", ya que, Como se desarrollará más adelante, dictar normas con este contenido constituye sin lugar a dudas un objetivo legítimo para el legislador y, en consecuencia, también debe considerarse que ese tipo de normas persiguen un interés público, puesto que son aprobadas por asambleas democráticas que ostentan la representación popular.</u></p> <p>Asimismo, la reforma planteada y que se analiza en la presente iniciativa, no busca confiscar o limitar la propiedad de los animales utilizados en espectáculos relacionados con la tauromaquia, sólo se limita a impedir su utilización en cierto tipo de eventos, por lo que sus propietarios podrán seguir manteniéndolos de conformidad con las</p>

	<p><u>ausencia de un deber constitucional general de protección a los animales desde luego no implica que las legislaciones que adopten este tipo de regulación sean inconstitucionales. Como se desarrollará más adelante, dictar normas con este contenido constituye sin lugar a dudas un objetivo legítimo para el legislador y, en consecuencia, también debe considerarse que ese tipo de normas persiguen un interés público, puesto que son aprobadas por asambleas democráticas que ostentan la representación popular.</u></p> <p>Ahora bien, aunque esta Suprema Corte observa que la fracción I del artículo 4º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz define a éstos como seres vivos "con capacidad de moverse por sus propios medios, experimentar sensibilidad y emociones y realizar conductas dirigidas a su sobrevivencia y las de su especie" (énfasis añadido), <u>en dicho ordenamiento no se contienen disposiciones que modifiquen el estatus de bienes o cosas susceptibles de apropiarse que los animales aún conservan en la legislación civil de esa entidad federativa. En consecuencia, resulta posible analizar si los artículos impugnados por los quejosos afectan la garantía prevista en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.</u></p>	<p><u>disposiciones legales aplicables.</u></p>
--	--	---

	<p>Sobre esta cuestión, una primera opción interpretativa sería sostener que la garantía en cuestión únicamente establece las condiciones en las que el Estado puede imponer una modalidad a la propiedad privada. <u>De acuerdo con la doctrina antes expuesta, esas condiciones se satisfacen cuando se afecta alguno de los atributos de la propiedad privada —uso, goce y disposición— a través de una norma general con vocación de permanencia. De esta manera, sólo se vulneraría la garantía cuando se afecta la propiedad privada y no se cumplen esos requisitos...</u>"</p>	
<p>Se argumentó que existe una derrama económica importante derivada de los eventos señalados, por lo que no se puede limitar</p> <p>La procedencia de limitar el derecho de aquellos cuya actividad económica gira entorno a la realización de los espectáculos que se propone su prohibición:</p>	<p>La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:</p> <p>"Para efecto de entender lo anterior, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, Órgano del Poder Judicial Federal, ha realizado un análisis de proporcionalidad respecto a los alcances de la limitación de la libertad al trabajo, puesto que el hecho de que desde hace tiempo se haya adoptado como tradición la celebración de espectáculos como los que nos ocupan, ha tenido como consecuencia natural que algunas personas hagan de su realización su actividad económica preponderante y su prohibición supuestamente conlleva en si</p>	<p>Por tanto, resulta de especial importancia atender los criterios que tanto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Segunda Sala han establecido en relación con el análisis que se debe realizar cuando se pretende prohibir cierta actividad, o limitar el ejercicio de algunos derechos, en aras de obtener un beneficio social mayor.</p> <p>Por lo anterior, esta H. Legislatura deberá analizar si la medida consistente en prohibir la celebración de espectáculos taurinos en los Estados Unidos Mexicanos <u>resulta legítima, idónea, necesaria y proporcional.</u></p>

	<p>una limitación necesaria a sus prerrogativas.</p> <p>Para efecto de comprender lo antes señalado, cabe citarse en sus términos la resolución de nuestro máximo Tribunal:</p> <p>"Como se explicó anteriormente, en una segunda etapa del análisis de constitucionalidad tiene que determinarse si la medida legislativa que interviene en el ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental es constitucional.</p> <p>Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido prima facie del derecho. Este ejercicio implica que se establezca si la intervención legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida y, en caso de que se supere esa grada del escrutinio, se analice si la medida supera sucesivamente un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.</p> <p>1. La legitimidad de la finalidad perseguida con la medida.</p> <p>En esta grada del escrutinio hay que identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en</p>	<p>(i) En primer lugar, se considera que la medida es legítima, ya que la prohibición de espectáculos taurinos en el Estado persigue una finalidad constitucionalmente legítima.</p> <p>En efecto, como bien lo estableció la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, resulta pacífico sostener que la prohibición de eventos taurinos tiene como finalidad la protección del bienestar de los animales en el territorio nacional.</p> <p>Es importante señalar que si bien la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ninguna disposición de la que pueda desprenderse un mandato dirigido al legislador para proteger a los animales más allá de la protección a la fauna silvestre, se considera, en concordancia con el criterio sostenido por la Primera Sala de la Corte Suprema de nuestro País, que dicho mandato deriva del derecho a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4º constitucional.</p> <p>En efecto, es relevante precisar que, aunque la protección del bienestar de los animales no es una finalidad ordenada constitucionalmente, ello no</p>
--	--	--

	<p>posibilidad de examinar su legitimidad desde el punto de vista constitucional. Esta etapa del análisis presupone que no cualquier finalidad puede justificar la limitación de un derecho fundamental. En este orden de ideas, los casos más claros en los que se supera esta etapa del escrutinio son aquellos en los cuales las medidas impugnadas tienen como finalidad la protección de otros derechos fundamentales u otro tipo de bienes colectivos recogidos en el ordenamiento como principios constitucionales.</p> <p>No obstante, el hecho de que una medida que interviene en un derecho fundamental no tenga como finalidad proteger otros derechos fundamentales o principios de rango constitucional no supone en automático la ilegitimidad de los fines que no se puedan reconducir directamente a normas constitucionales. Si bien es cierto que los contenidos materiales de la Constitución imponen al legislador el marco de lo constitucionalmente exigido, ello no quiere decir que no exista un espacio para que desarrolle una política legislativa en los confines de lo constitucionalmente posible. Al respecto, es importante recordar que el legislador democrático está legitimado para configurar el alcance de los derechos fundamentales.</p> <p>...</p>	<p>supone que deba entenderse que está prohibida constitucionalmente, puesto que no hay ninguna norma en la Constitución que expresamente prohíba que el legislador democrático avance medidas para cumplir con este propósito, tal como lo establece la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Finalmente, es imperioso hacer notar que la Primera Sala de nuestro máximo Tribunal consideró que <u>"...la protección del bienestar de los animales es una finalidad que puede limitar de manera legítima los derechos fundamentales de los quejosos. No sólo porque en atención al principio democrático debe considerarse que constituye un principio constitucional de segundo grado que puede oponerse a principios de la misma jerarquía normativa, como los derechos fundamentales, sino especialmente porque se trata de una finalidad plenamente compatible con los valores propios de una democracia constitucional. De esta manera, esta Suprema Corte entiende que en una "sociedad libre y democrática" la protección del bienestar de los animales puede justificar una limitación a los derechos fundamentales."</u></p> <p>Por lo anterior, se considera que la prohibición de eventos taurinos es una medida</p>
--	--	--

	<p>En este sentido, la doctrina especializada denomina principios constitucionales de segundo grado a los fines que el legislador democrático persigue con las intervenciones en derechos fundamentales que no están amparados ni vedados por la Constitución. Dicho de otra manera, para que una finalidad perseguida por el legislador democrático al intervenir un derecho fundamental pueda considerarse un principio constitucional de segundo grado es necesario que el objetivo en cuestión no esté ordenado ni prohibido definitivamente constitucionalmente.</p> <p>En el caso concreto, debe determinarse si la prohibición de realizar peleas de animales, configurada por las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales, persigue una finalidad constitucionalmente legítima. En este sentido, resulta pacífico sostener que la prohibición en cuestión tiene como finalidad la protección del bienestar de los animales en el Estado de Veracruz. Por lo demás, esta apreciación puede corroborarse si se repara no sólo en el nombre de la ley, sino también en varias consideraciones expuestas en el proceso legislativo que condujo a la aprobación de las modificaciones al citado ordenamiento.</p> <p>...</p>	<p>legítima, en términos de lo dispuesto por el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>(ii) ¿La prohibición de los espectáculos de tauromaquia en el territorio nacional, resulta una medida idónea?</p> <p>Es necesario verificar si en los eventos relacionados con la tauromaquia, como lo son tientas, becerradas, novilladas, rejoneos, vaquilladas, corridas de toros o cualquier otra actividad taurina, organizada por seres humanos, efectivamente afectan el bienestar de los animales, entendiendo su bienestar como la condición en la que no sufren maltratos en general, ni actos de crueldad en particular.</p> <p>Para responder la pregunta anterior no es necesario acudir a conocimientos especializados, pero en otro apartado de la presente exposición de motivos explicaremos los diferentes estudios que demuestran el estrés y maltrato al que son sometidos las vaquillas, becerros y toros que participan en esas actividades.</p> <p>Asimismo, en un capítulo posterior se explicará cómo se desarrollan los diversos tipos de espectáculos taurinos, con</p>
--	--	---

	<p>Así, estas consideraciones confirman que la prohibición de realizar peleas de animales tiene como finalidad la protección del bienestar de los animales en el Estado de Veracruz. En relación con este punto, anteriormente se destacó que nuestra Constitución no contiene ninguna disposición de la que pueda desprenderse un mandato dirigido al legislador para proteger a los animales más allá de la protección a la fauna silvestre que sí podría derivarse del derecho a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4º constitucional. Con todo, como se señaló en otro lugar, la protección que otorga este derecho no puede equipararse con la protección del bienestar animal.</p> <p>Ahora bien, aunque la protección del bienestar de los animales no es una finalidad ordenada constitucionalmente, ello no supone que deba entenderse que está prohibida constitucionalmente, puesto que no hay ninguna norma en la Constitución que expresamente prohíba que el legislador democrático avance medidas para cumplir con este propósito. En este sentido, también resulta inundado el argumento de los recurrentes en el que aducen que el Juez de Distrito no consideró que todo lo que no está prohibido para los ciudadanos está permitido. De acuerdo con lo expuesto, del hecho de que no exista una prohibición constitucional de</p>	<p>lo que se acreditará que son expuestos a situaciones de extremos estrés, son lastimados con objetos punzocortantes y finalmente son muertos, sin que en momento alguno se tome medida alguna para disminuir su sufrimiento y dolor evidente.</p> <p>Aunado a los puntos que más adelante se explicará, resulta una observación basada en el sentido común afirmar que a los animales involucrados en los eventos taurinos se les causan importantes daños físicos que de manera prácticamente indefectible los conducen a una muerte no rápida y que se encontró precedida de varias situaciones en las que son lastimados reiteradamente con diversos instrumentos.</p> <p>Por todo lo anterior, es posible sostener que la prohibición de eventos de tauromaquia avanza en un grado muy alto la finalidad que se propone, puesto que la conducta prohibida suele causar afectaciones físicas sumamente intensas a los animales.</p> <p>Por lo anterior, y en atención a lo previamente resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, esta H. Legislatura deberá considerar que la medida de prohibición es idónea para proteger el bienestar animal, toda vez que las conductas prohibidas</p>
--	--	---

	<p>celebrar peleas de animales no se desprenda que a su vez al legislador le esté vedada la posibilidad de prohibir esa actividad.</p> <p>(...)</p> <p>Esta Primera Sala considera que la protección del bienestar de los animales es una finalidad que puede limitar de manera legítima los derechos fundamentales de los quejosos. No sólo porque en atención al principio democrático debe considerarse que constituye un principio constitucional de segundo grado que puede oponerse a principios de la misma jerarquía normativa, como los derechos fundamentales, sino especialmente porque se trata de una finalidad plenamente compatible con los valores propios de una democracia constitucional. De esta manera, esta Suprema Corte entiende que en una "sociedad libre y democrática" la protección del bienestar de los animales puede justificar una limitación a los derechos fundamentales.</p> <p>2. La idoneidad de la medida.</p> <p>(...)En este sentido, el examen de idoneidad supone la corroboración de un nexo causal entre la medida legislativa y su finalidad inmediata. La idea que subyace a esta indagación es que "[s]i el afectado tiene que soportar una restricción a su derecho, por lo menos se espera que el medio pueda fomentar el logro del</p>	<p>efectivamente causa daños físicos y de manera prácticamente indefectible la muerte de los animales que participan en los eventos taurinos.</p> <p>(iii) ¿La prohibición de espectáculos taurinos en el territorio nacional es una medida necesaria?</p> <p>Es necesario analizar si la prohibición de espectáculos taurinos es necesario para lograr el bienestar de los animales que participan regularmente en dichas actividades.</p> <p>Esta H. Legislatura deberá considerar, al ser el bienestar animal y la erradicación de los tratos crueles frente a los animales un bien jurídicamente válido, no parece que las medidas "educativas" o "promocionales" puedan tener la misma eficacia casual en el corto plazo, toda vez que este tipo de medidas suponen tolerar esa práctica cultural al menos durante el tiempo que las personas tardan en cambiar de opinión sobre lo indeseable de la misma o en encontrar otra actividad productiva a la que puedan dedicarse, tal como lo destacó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar constitucional la</p>
--	---	--

	<p>fin", puesto que "[d]e lo contrario las razones que tratan de justificar esa restricción se desvanecen desde el punto de vista empírico.</p> <p>...</p> <p>En el caso que nos ocupa, la conducta prohibida consiste en celebrar peleas de animales. De esta manera, la pregunta empírica que debe responderse es si las peleas de animales organizadas por seres humanos efectivamente afectan el bienestar de los animales, entiendo como una condición en la que no sufren maltratos en general, ni actos de crueldad en particular. Como puede apreciarse, así planteado, este caso puede responderse sin necesidad de acudir a conocimientos especializados provenientes de la ciencia o la tecnología, pues basta con apoyarse en los conocimientos generales ampliamente compartidos en la sociedad en relación a qué ocurre en las peladas de animales.</p> <p>En el caso específico de las peleas de gallos, es ampliamente conocido que se trata de duelos entre dos aves que son azuzadas por seres humanos y que son equipadas con armas punzocortantes con la finalidad de garantizar la letalidad de la pelea. En este sentido, resulta una observación basada en el sentido común afirmar que las peleas causan importantes daños físicos a las aves que participan ellas, con el</p>	<p>prohibición de peleas de gallos en el Estado de Veracruz.</p> <p>Lo mismo ocurre con los espectáculos de tauromaquia en los Estados Unidos Mexicanos, en donde en opinión de esta H. Legislatura, la medida de prohibición es necesaria al no existir alternativas menos restrictivas que permitan proteger el bienestar animal y el derecho a un medio ambiente sano para los habitantes del país de una manera diferente, que permitan obtener los resultados que se esperan con la prohibición de las mencionadas actividades y con la intensidad buscada.</p> <p>(iv) ¿La prohibición de espectáculos taurinos es proporcional, en sentido estricto?</p> <p>Para determinar lo anterior es necesario realizar una comparación entre el grado de afectación en la libertad de trabajo y del derecho de propiedad de las personas que se dediquen a actividades taurinas ocasionado con la prohibición de dichos eventos, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la protección del bienestar de los animales y la defensa del derecho humano a un medio ambiente sano, así como una relación de respeto y cuidado entre los humanos y el resto de</p>
--	--	--

	<p>agravante de que en la mayoría de los casos ese daño consiste en la muerte de uno de los animales contendientes. Así, es posible sostener que la medida impugnada avanza en un grado muy alto la finalidad que se propone, puesto que la conducta prohibida suele causar afectaciones físicas sumamente intensas a los animales.</p> <p>De acuerdo a lo expuesto anteriormente, esta Primea Sala considera que la prohibición de realizar peleas de animales configurada por las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales (...) resultan una medida idónea para proteger el bienestar animal, toda vez que la conducta prohibida efectivamente causa daños físicos a los animales que participan en dichas peleas.</p> <p>3. La necesidad de la medida.</p> <p>(...) La forma canónica en la que suele explicarse el examen de necesidad es que esta grada sólo se supera si no existen medidas alternativas igualmente idóneas para alcanzar el fin que se propone la medida impugnada que además sean menos restrictivas que ésta.</p> <p>...</p> <p>(...) En efecto, en este caso hay que determinar si la prohibición de realizar peleas de animales es una medida necesaria para lograr el bienestar de éstos,</p>	<p>animales con los que compartimos este Planeta.</p> <p>Tomando en cuenta lo anterior, esta H. Legislatura aprecia que en los Estados Unidos Mexicanos no se realizan un gran número de espectáculos relacionados con la tauromaquia, es más, año con año esos espectáculos han ido desapareciendo, como reflejo del interés que va disminuyendo entre la población en general respecto de dichas actividades.</p> <p>Aunado a lo anterior, no existen cifras oficiales que reflejen la supuesta derrama económica que esos espectáculos generan, así como tampoco datos oficiales que acrediten que dichos espectáculos efectivamente generen empleos legales, con seguridad social y con todas las prestaciones de ley.</p> <p>En cambio, los beneficios obtenidos con la prohibición de realizar espectáculos de tauromaquia en país son muy altos en relación con el bienestar de los animales, que es el objetivo que se pretende alcanzar.</p> <p>De acuerdo con lo expuesto, se considera que la prohibición de espectáculos de tauromaquia supera el examen de proporcionalidad en estricto sentido, toda vez que logra conseguir con alta eficacia la promoción el bienestar animal, al tiempo que</p>
--	--	--

	<p>entendiendo como una condición en la que en general no son maltratados ni específicamente son objeto de actos de crueldad por parte de las personas.</p> <p>...</p> <p>(...) si lo que se pretende es erradicar por completo los tratos crueles e inhumanos que las peleas organizadas como espectáculos causan a los animales que participan en ellas, no parece que las medidas "educativas" o "promocionales" puedan tener la misma eficacia casual en el corto plazo, toda vez que este tipo de medidas suponen tolerar esa práctica cultural al menos durante el tiempo que las personas tardan en cambiar de opinión sobre lo indeseable de la misma o en encontrar otra actividad productiva a la que puedan dedicarse.</p> <p>De acuerdo con lo expuesto, esta Suprema Corte entiende que la prohibición de celebrar peleas de animales prevista en las normas combatidas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz es una medida necesaria para proteger el bienestar de los animales, toda vez que no se aprecian medidas alternativas que siendo menos restrictivas de los derechos de los quejosos puedan promover ese fin con la misma intensidad que la medida impugnada.</p> <p>4. La proporcionalidad en sentido estricto de la medida.</p> <p>...</p>	<p>las limitaciones a la libertad de trabajo y al derecho de propiedad de quienes se dedican a esas actividades no resultan muy intensas teniendo en cuenta la forma en la que incide en estos derechos la prohibición.</p> <p>De todo lo señalado anteriormente, se puede reconstruir el razonamiento establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un caso semejante al que se propone en este proyecto, ya que la valoración de los principales argumentos que actualmente sustentan el debate social que gira en torno a los espectáculos taurinos y peleas de gallos, es que se puede concluir que más allá de las percepciones, dentro del derecho mexicano se encuentra justificada la medida prohibitiva, pues si bien el criterio analizado únicamente hace referencia a las peleas de gallos, el mismo razonamiento puede ser empleado para los eventos taurinos.</p>
--	---	--

Así, en el caso concreto el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone comparar el grado de afectación en la libertad de trabajo y el derecho de propiedad de los quejosos ocasionado con la prohibición de celebrar peleas de animales, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la protección del bienestar de los animales.

...

En cambio, los beneficios obtenidos con la prohibición de realizar peleas de animales son muy altos en relación con el bienestar de los animales, que es el objetivo que se pretende alcanzar. En efecto, la medida impugnada avanza en gran medida este estado de cosas porque es indiscutible que las peleas de animales causan importantes daños físicos en los animales que participan ellas, con el agravante de que en el caso específico de las peleas de gallos en muchas ocasiones ese daño alcanza la muerte de uno de los animales contendientes. Así, es posible sostener que la medida impugnada avanza en un grado muy alto la finalidad que se propone, puesto que la conducta prohibida suele causar afectaciones físicas sumamente intensas a los animales.

De acuerdo con lo expuesto, esta Primera Sala entiende que la prohibición de realizar peleas supera el examen de proporcionalidad en estricto

	<p>sentido, toda vez que logra conseguir con alta eficacia la promoción el bienestar animal, al tiempo que las limitaciones a la libertad de trabajo y al derecho de propiedad de los quejosos se encuentran no resultan muy intensas teniendo en cuenta la forma en la que incide en estos derechos la prohibición.</p> <p>Esta Suprema Corte concluye que los artículos impugnados Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz (...) son constitucionales porque limitan de manera proporcionada, en relación con los fines que persiguen, la libertad de trabajo y los derechos de propiedad de los quejosos..."</p>	
--	---	--

Proyecto de sentencia elaborada y publicada por el Ministro José Fernando Franco González-Salas, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 630/2017, derivado de un amparo indirecto promovido por taurinos en contra de la prohibición de eventos taurinos en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el 25 de agosto de 2015 y que al día de hoy se encuentra plenamente vigente.

El proyecto de resolución en el que se proponía negar el amparo a los taurinos y considerar como constitucional la prohibición de eventos taurinos en el mencionado Estado de Coahuila, se sometería a votación de los integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la sesión del 29 de noviembre de 2017, pero los promoventes de dicho amparo se desistieron del mismo y por lo tanto no se sometió a votación la sentencia que nos ocupa.

<p>Sin embargo, a pesar de no ser sometida a votación, resulta útil el análisis de dicha sentencia publicada, ya que en el proyecto se desvirtuaban jurídicamente todos y cada uno de los argumentos utilizados por los taurinos en contra de la prohibición de los eventos taurinos en Coahuila, y utilizando una técnica jurídica impecable por parte del Ministro José Fernando Franco González-Salas, se estableció que debe prevalecer el derecho a un medio ambiente sano y el respeto a los animales sobre intereses económicos.</p>		
<p>Argumentos jurídicos sustentados por los Quejosos (en este caso una Persona Moral que se dedicaba a celebrar eventos taurinos)</p>	<p>Argumentos sustentados por el Ministro José Fernando Franco González-Salas, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 630/2017</p>	<p>Conclusiones y análisis respecto de la propuesta de prohibición en Los Estados Unidos Mexicanos</p>
<p>Los taurinos argumentaron que la prohibición de eventos taurinos viola su derecho humano a la libertad de trabajo.</p> <p>Indican que el Congreso del Estado de Coahuila no tiene facultades para prohibir los eventos taurinos.</p> <p>Indican que la prohibición se aplica de manera retroactiva en su perjuicio, ya que llevan cierto tiempo realizando actividades relacionadas con la tauromaquia.</p>	<p>La Segunda Sala, por conducto del Ministro Ponente, en primer lugar <u>se ocupa de determinar so el Congreso del Estado de Coahuila tiene facultades para legislar en materia de trato digno y respetuoso de los animales.</u></p> <p>Indica que el Congreso del Estado de Coahuila determinó de una manera general, impersonal y abstracta, prohibir las corridas de toros, novillos, becerros o vaquillas, y los rejoneos, así como el entrenamiento de animales para su utilización en esos espectáculos, así como las tientas, al considerar que con su práctica se afectan derechos de la sociedad en general, que está interesada en el cuidado y respeto a los animales, lo que atiende al</p>	<p>Se considera que los argumentos expuestos por en el proyecto de sentencia que nos ocupa son totalmente válidos, y permiten sustentar legalmente que existe base constitucional para que este H. Congreso prohíba los eventos taurinos en el territorio nacional.</p> <p>Se señala lo anterior ya que, en adición al precedente que se analiza en el presente apartado, relacionado con la prohibición de eventos taurinos en el Estado de Coahuila, existe ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte en el tema de prohibición de peleas de gallos en el Estado de Veracruz, previamente analizada, y en ambas resoluciones se establece,</p>

<p>Indican que con la prohibición de eventos taurinos no se alcanza el interés social a garantizar un medio ambiente sano, ya que no se logra al permitir peleas de gallos y la caza deportiva.</p> <p>Indican que con la prohibición de eventos taurinos se destina al "toro de lidia" a la extinción</p>	<p>derecho fundamental a un medio ambiente sano, reconocido por el artículo 4 constitucional.</p> <p>Indica que el Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir el derecho de libertad de trabajo.</p> <p>Considera infundado el argumento expuesto por los taurinos, e indica que el Congreso del Estado de Coahuila tiene facultades para legislar sobre esa materia, de conformidad con las siguientes consideraciones:</p> <p>El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios, y en su caso, de las demarcaciones de la Ciudad de México, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>En ejercicio de dicha facultad, el legislador federal expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), a través de la cual ha determinado de manera clara y precisa, las facultades que corresponden a los tres órdenes de gobierno en la materia.</p>	<p>con total claridad, que los Estados integrantes de la Federación cuentan con base constitucional para determinar si prohíben o no actividades que se desarrollen en sus territorios.</p> <p>Asimismo, en ambos precedentes se señala que, tanto la prohibición de peleas de gallos, como la prohibición de eventos taurinos, se supera el test de proporcionalidad, y dicha prohibición es legítima, idónea, necesaria y proporcional con el fin que busca la presente iniciativa, que precisamente es fomentar una cultura que permita la preservación y protección de todas las especies animales, en relación con el derecho al medio ambiente sano, además de que se pretende evitar la transmisión de valores negativos a la sociedad mediante actos que contengan violencia y maltrato animal.</p> <p>Finalmente, tomamos como propias todas y cada una de las conclusiones a las que arribó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 163/2018, así como las contenidas en el proyecto de sentencia elaborada y publicada por el Ministro José Fernando Franco González-Salas, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el</p>
--	--	--

	<p>Establece el artículo 4° de la mencionada LGEEPA que el Gobierno Federal, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios ejercerán sus atribuciones en la materia, de conformidad con la distribución de competencias previstas en la mencionada Ley, y en los términos que el legislador ha determinado su participación.</p> <p>El artículo 7 de la LGEEPA establece que corresponde a los Estados la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de dicha jurisdicción estatal, así como la atención de los demás asuntos que les conceda la Ley, no otorgados expresamente a la Federación.</p> <p>El artículo 10 de la mencionada LGEEPA establece que los Congresos de los Estados tienen competencia para expedir las leyes necesarias para regular las materias de su competencia.</p> <p>Continuando con la explicación, el Capítulo II de la LGEEPA, en su artículo 87 Bis 2, prevé que el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, regularán el trato digno y respetuoso a los animales.</p>	<p>amparo en revisión 630/2017, derivado de un amparo indirecto promovido por taurinos en contra de la prohibición de eventos taurinos en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el 25 de agosto de 2015 y que al día de hoy se encuentra plenamente vigente, en la cual determinaba que la prohibición de eventos taurinos es plenamente constitucional.</p> <p>Es importante señalar que en los precedentes referidos se desvirtúan los argumentos que, por medio de la promoción de juicios de garantías promovieron quienes impugnaron la prohibición de peleas de gallos en Veracruz y quienes impugnaron la prohibición de eventos taurinos en el Estado de Coahuila, y con sustento jurídico y base constitucional se señala que dichas prohibiciones no violan los derechos humanos de quienes se dedican a esas actividades, y se reitera que ambas prohibiciones superaran el test de proporcionalidad requerido cuando un Órgano Legislativo aprueba una reforma de Ley como la que nos ocupa.</p> <p>Se reitera que en el caso de la presente propuesta no está a discusión la prohibición de las peleas de gallos, pero al ser los argumentos sustentados</p>
--	---	--

	<p>Finalmente, el artículo 10 de la Ley General de Vida Silvestre, se indica que los Estados, los Municipios y la Federación adoptarán las medidas de trato digno y respetuoso para disminuir la tensión y el sufrimiento que pudiera ocasionarse a la fauna durante su aprovechamiento, traslado, exhibición, entrenamiento, comercialización y sacrificio.</p> <p>Indica el Ministro que se estableció un régimen jurídico específico y se comprueba que el Congreso del Estado de Coahuila <u>SI TIENE FACULTADES LEGISLATIVAS PARA PROHIBIR EVENTOS TAURINOS EN SU TERRITORIO.</u></p> <p>Continúa analizando si los taurinos tienen derechos adquiridos y si les aplica la Ley de forma retroactiva en su perjuicio.</p> <p>Indica el Ministro que con la prohibición de dichos eventos no se afecta derecho alguno que se hubiera adquirido al amparo de una ley anterior, por lo que no se aplica de manera retroactiva en su perjuicio.</p> <p>Indica que diversos precedente de la Suprema Corte son muy claros al determinar que los particulares no tienen derechos adquiridos a que las actividades que realizan se mantengan intactas frente al interés público, por lo que la explotación de las actividades de los quejosos no conforma</p>	<p>por quienes se dedicaban a esas actividades sustancialmente idénticos a los argumentos que exponen los defensores de las actividades taurinas, lo que resolvió nuestro Máximo Tribunal en los precedentes analizados resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa, consistente en la prohibición de eventos taurinos en los Estados Unidos Mexicanos.</p>
--	--	--

	<p>un ámbito material sobre el cual pueda proyectarse el principio de no retroactividad.</p> <p>Finalmente indica tajantemente que, las autorizaciones que en su momento tenían los quejosos para celebrar espectáculos taurinos no constituyen un derecho adquirido, ni mucho menos un obstáculo para que las legislaturas hagan las modificaciones que exige la protección y conservación de los animales, en que se funda la ley reclamada, que por su naturaleza es forzosamente variable, pues tiene que irse adaptando a las necesidades sociales a que debe atender.</p>	
<p>Se argumenta que la prohibición de espectáculos taurinos es discriminatoria, ya que no prohíbe peleas de gallos, cacería deportiva, charrería, carreras de caballos, etc.</p> <p>Se viola el principio de igualdad, al no prohibir otras actividades crueles con los animales.</p>	<p>En relación con la supuesta violación al principio de igualdad y discriminación:</p> <p>El Ministro sostuvo que para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad, es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la medida considerada, para lo cual deberán concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.</p> <p>Para analizar si una norma respeta el principio de igualdad, se deben observar los siguientes 4 puntos:</p>	<p>La argumentación efectuada por el Ministro que elaboró la sentencia que nos ocupa coincide con el planteamiento efectuado por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal previamente analizado, por lo que se reiteran las conclusiones a las que se arribaron anteriormente, en el sentido de que la prohibición propuesta no violenta el principio de igualdad y no es discriminatoria y no se viola la libertad de comercio, al existir una prohibición debidamente justificada y que busca un fin mayor.</p> <p>Por lo anterior, hacemos propias las consideraciones analizadas, contenidas en el</p>

	<p>(i) Que exista un término de comparación apropiado, el cual permita ponderar a los sujetos o grupos de sujetos desde un punto de vista determinado, y a partir de ello, determinar si se presenta una diferencia de trato entre sujetos que no se ubiquen en una situación comparable, pues de lo contrario no existiría violación al principio de igualdad;</p> <p>(ii) De existir esa situación análoga y la diferencia de trato, que esta última se justifique mediante una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida;</p> <p>(iii) Que la distinción sea un instrumento adecuado para alcanzar la finalidad u objeto;</p> <p>(iv) Que la medida se justifique por ser proporcional, es decir, guardar una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, de manera que el trato desigual sea tolerable, de acuerdo al objeto perseguido.</p>	<p>proyecto de sentencia antes referido.</p>
--	---	--

El Ministro considera que la prohibición de eventos taurinos no es comparable con el box, la lucha libre, el futbol americano, el hockey y cualquier deporte.

También señala que las reformas aprobadas por el Congreso del Estado de Coahuila tuvieron como finalidad esencial fomentar una cultura que permita la preservación y protección de todas las especies animales, en relación con el derecho al medio ambiente sano, además de que se pretende evitar la transmisión de valores negativos a la sociedad mediante actos que contengan violencia y maltrato animal.

Por lo anterior, no es posible encontrar el punto de comparación entre eventos taurinos con los deportes arriba enlistados, en los que no participan animales, ya que el ámbito de protección de las leyes que se reforman no abarca dichos deportes.

Por lo que hace a la caza y pesca deportiva o silvestre, indica que tampoco es una actividad que se encuentre en una situación comparable, ya que en las leyes que regulan la materia establece que esas actividades deben apegarse a las normas relativas al trato digno y humanitario de los animales.

Tampoco están en una situación comparable los eventos taurinos frente a las

	<p><u>carreras de caballos, rodeos y charrería, ya que tales actividades no parten de la base fundamental del maltrato animal como elemento esencial del espectáculo, a diferencia de lo que sucede con la tauromaquia, en donde incluso se persigue la mutilación u muerte de los animales.</u></p> <p><u>Finalmente, tampoco están los eventos taurinos en una situación comparable con las peleas de gallos, ya que, si bien en ambas actividades se usan animales y se podría poner en riesgo el trato digno que la ley tutela en su favor, se advierte una diferencia que trasciende y que no permite equipararlas.</u></p> <p><u>En los eventos taurinos participan seres humanos, y tienen como objeto primordial dominar y controlar al animal, utilizando herramientas para lastimarlo y posteriormente matarlo, mientras que las peleas de gallos se tratan de la lucha entre dos animales, sin la intervención de un ser humano con la finalidad de privar de la vida a los mismos.</u></p> <p><u>Por lo anterior, sólo en los eventos taurinos participa la destreza humana con la finalidad de hacerle daño a un animal</u></p> <p><u>Por todo lo anterior, no se viola el principio de igualdad con la prohibición de eventos taurinos en Coahuila.</u></p>	
--	---	--

	<p>En relación con la supuesta violación a la libertad de comercio:</p> <p>Señala que lo que procede es realizar una ponderación de derechos para determinar válidamente si la limitación a dicha libertad con la prohibición de los eventos taurinos tiene asidero en sede constitucional, al subsistir razones de mayor interés que justifican su prohibición.</p> <p>Se advierte la colisión del derecho humano a un medio ambiente sano frente a la libertad de comercio.</p> <p>Conviene recordar que el objetivo de la prohibición de los eventos taurinos tuvo como finalidad esencial fomentar una cultura que permita la preservación y protección de todas las especies animales, en relación con el derecho al medio ambiente sano, además de que se pretende evitar la transmisión de valores negativos a la sociedad mediante actos que contengan violencia y maltrato animal.</p> <p>Por lo anterior, el Ministro considera que todas aquellas disposiciones tendientes a proteger y brindar un trato digno a los animales abonan en beneficio de la sociedad en general al disfrute del derecho a un medio ambiente sano, reconocido por el artículo 4 de la Constitución Federal, así como a reducir y no fomentar</p>	
--	---	--

	<p>más actividades que impliquen violencia y maltrato animal.</p> <p>Indica que el derecho humano a un medio ambiente sano incluye la preservación y protección de las especies animales.</p> <p>Ahora bien, respecto de la libertad de comercio se señala que la Suprema Corte ha reiterado en múltiples ocasiones que ningún derecho es absoluto, y que su ejercicio está condicionada a que la actividad realizada sea lícita, que no afecte derechos de terceros ni de la sociedad en general.</p> <p>Señala que la prohibición de los eventos taurinos supera los requisitos del test de proporcionalidad, para válidamente poder restringir la libertad de comercio de aquellos que se dedican a esas actividades.</p> <p>Indica que la prohibición de dichos eventos persigue una finalidad constitucional legítima y admisible.</p> <p>También que considera que su prohibición es una medida legítima, ya que parte precisamente del imperativo contenido en el artículo 4 de la Constitución Federal, tendente a proteger y brindar un trato digno a los animales.</p> <p>Procede a analizar diversos ordenamientos a nivel Federal, Estatal y Normas Oficiales</p>	
--	---	--

	<p>Mexicanas para determinar que se busca proteger a los animales y evitar actos crueles que prolonguen su agonía.</p> <p>Asimismo considera que la prohibición de eventos taurinos es una medida NECESARIA E IDÓNEA para alcanzar los fines planteados, ya que existe una relación objetiva y lógica entre dicha medida y el objeto que persigue, que es precisamente eliminar actos de crueldad y brutalidad en contra de los animales, con la finalidad de hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sano, en su vertiente de protección y conservación de las especies, y en acatamiento a las disposiciones de orden público e interés social que rigen en el país.</p> <p>Señala el Ministro que la medida de prohibición es PROPORCIONAL, ya que respeta una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley aprobada (protección al medio ambiente sano, en relación con la preservación y conservación de especies), y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses.</p> <p>Con la prohibición se obtiene un mayor beneficio para la sociedad, que el que supone la limitación de la libertad al comercio.</p> <p>Con los argumentos anteriores, el Ministro concluye:</p>	
--	--	--

	<p>(i) Permitir las corridas de toros en las que se destina al animal sufrimiento y a la muerte como parte de un espectáculo, ocurriría en detrimento del interés general de la sociedad de que se proteja el derecho a un medio ambiente sano, relacionado con la preservación y conservación de las especies, reconocido por el artículo 4 de la Constitución Federal.</p> <p>(ii) Permitir los eventos taurinos implicaría la violación a las disposiciones de orden público e interés social previamente referidas, que derivan precisamente del imperativo contenido en el artículo 4 referido.</p> <p>(iii) Permitir los eventos taurinos constituiría una determinación regresiva, que soslayaría la necesidad de que los Estados adopten gradualmente las medidas tendentes a proteger a los animales.</p> <p>(iv) No es válido argumentar que como otros animales aún son objeto de maltrato, entonces los tratos crueles y</p>	
--	--	--

	<p>violentos deben generalizarse, para que ese tipo de medidas sean constitucionalmente válidas.</p>	
<p>Los taurinos consideraron que no se demostró que los eventos taurinos sean actividades violentas y crueles.</p>	<p>No se encuentra a debate que los animales que participan en eventos taurinos son animales objeto de protección, ya que la propia Ley de Protección del Estado, en su definición de "animal", señala que <i>"es todo ser vivió, no humano, que siente y reacciona ante el dolor y se mueve voluntariamente"</i></p> <p>El Ministro considera que los eventos taurinos constituyen espectáculos donde necesariamente existe violencia en perjuicio de animales, lo que desencadena en su muerte.</p> <p>Cita la recomendación emitida por el Comité de Derechos del Niño de la ONU al Estado Mexicano, de fecha 8 de junio de 2015, en donde se definen esos espectáculos como violentos.</p> <p>Es un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles que en esas actividades se someten a los animales a violencia y crueldad para ofrecer un espectáculo público o privado.</p> <p>Finalmente, señala que el nuevo lugar que ocupan los animales en el derecho se originó como</p>	<p>Sobre este punto abundaremos más adelante en los diversos estudios científicos que corroboran que los animales involucrados en los eventos taurinos evidentemente son lastimados, les son infringidas lesiones de manera intencional, son expuestos a situaciones de estrés y de manera prácticamente indefectible mueren en esas actividades.</p> <p>Asimismo, hacemos propias las consideraciones sustentadas por el Ministro en la sentencia que se analiza.</p>

	<p>consecuencia de la evolución social, la cual parte de la idea fundamental de que no es posible ser inmune ante actos de violencia cometidos en contra de cualquier ser vivo, ya que incluso eso puede repercutir en perjuicio de nuestras propias relaciones sociales, de ahí que las medidas dirigidas a proteger y tratar dignamente a los animales que tengan como finalidad educar a nuestra sociedad sobre el respeto que debe tenerse hacia ellos, son válidas.</p> <p>Finalmente, en atención al marco jurídico de México, y a su contexto social, es constitucional la prohibición de actividades taurinas.</p>	
--	--	--

Ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 329/2020, en la cual se concedió el amparo únicamente al Quejoso, es decir no tuvo efectos generales, respecto de la prohibición establecida para los menores de edad para ingresar a eventos taurinos, aprobada por el Congreso del Estado de Baja California.

En dicha ejecutoria, como se analizará más adelante, se resolvió que el Congreso de dicho Estado debió fundar y motivar con mayores elementos la prohibición de entrada a eventos taurinos para los menores de edad, pero no estableció que los espectáculos taurinos estén protegidos por la Constitución Federal. (la ejecutoria es visible en el siguiente link: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-11/329.pdf)

En relación con el precedente que se analizará, es importante mencionar que no se considera aplicable al caso concreto, ya que lo que analizó el mismo fue la prohibición para menores de 18 años para ingresar a eventos relacionados con tauromaquia, mientras que lo que se

analiza en la presente iniciativa es la prohibición de dichos eventos, en ejercicio de la Soberanía que tiene los Estados Unidos Mexicanos para determinar qué tipo de espectáculos son permitidos en su territorio.

Sin embargo, el criterio referido si contiene elementos importantes que se deben analizar al momento de establecer una prohibición emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterios que serán analizados en la presente iniciativa.

<p>Argumentos jurídicos sustentados por los Quejosos (personas o asociaciones que no estaban de acuerdo con la prohibición del ingreso de menores a eventos taurinos efectuada por el Congreso de Baja California)</p>	<p>Argumentos sustentados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 329/2020</p>	<p>Conclusiones y análisis respecto de la propuesta de prohibición en el territorio nacional</p>
<p>Los promoventes del amparo alegaron que la prohibición del ingreso de menores de edad, aprobada por el Congreso del Estado de Baja California al adicionar la fracción IX al artículo 45 de la Ley de Protección y Defensa de Niños y Niñas y Adolescentes del Estado de Baja California, violaba lo siguiente:</p> <p>i) Perturba la dirección, guía y orientación educativa respecto de los valores, convicciones y tradiciones culturales y familiares.</p> <p>ii) En el proceso de prohibición no se tomó en cuenta la</p>	<p>La Segunda Sala señaló que, de conformidad con la Controversia Constitucional 32/2007, cuando se emiten actos o normas que puedan afectar un derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, la motivación de normas provenientes de los Poderes Legislativos debe ser reforzada.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, el legislador debe llevar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma y los fines que pretende alcanzar, cumpliendo con los siguientes requisitos:</p> <p>(i) La existencia de los</p>	<p>Del texto del criterio que nos ocupa, se desprenden las siguientes conclusiones, se analizan y toman en consideración.</p> <p>(i) Para la prohibición de una actividad como lo son los espectáculos taurinos, se requiere una motivación reforzada, es decir, explicar las razones por las cuales esa medida es legítima, idónea, necesaria y proporcional con la finalidad de la reforma.</p> <p>(ii) Asimismo, se requiere que este Órgano Legislativo analice los antecedentes</p>

<p>opinión de los padres de menores de edad aficionados a los eventos taurinos, y sólo se tomó en consideración los argumentos de una Asociación de defensa de los animales.</p> <p>iii) Indican que no se aportó estudio o dictamen psicológico o psiquiátrico que corroborara la prohibición.</p> <p>iv) La prohibición afecta el libre albedrío y discrimina a quienes gustan de eventos taurinos frente a actividades como charrería, jaripeo, tientas, caza y pesca en compañía de sus hijos.</p>	<p>antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en que lo hizo.</p> <p>(ii) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.</p> <p>En el caso de la prohibición de ingreso de menores de edad a eventos taurinos, la Segunda Sala consideró que se estableció una distinción entre los menores de edad y los que no lo son, por lo que considera que el Congreso de Baja California debió de realizar una motivación legislativa reforzada, aportando investigaciones científicas que demostraran los daños que la exposición a esos eventos generan en los menores de edad.</p>	<p>fácticos y todas las circunstancias para analizar la procedencia o no de la prohibición de eventos taurinos en el territorio nacional</p> <p>(iii) También es necesario que se justifique, de manera sustantiva, expresa, objetiva y razonable los motivos que llevan a esta H. Cámara a prohibir o no los eventos taurinos.</p> <p>(iv) Es necesario respaldar con estudios científicos que las actividades relacionadas con la tauromaquia son contrarias al bienestar animal.</p> <p>Respecto al punto (i) se indica que se ha desarrollado en el cuadro anterior, en la columna denominada "Conclusiones y análisis respecto de esta propuesta de prohibición", en la que se tomó como guía la ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 163/2018 y se consideró que las prohibiciones de eventos taurinos en Guerrero, Sonora, Coahuila, Quintan Roo y Sinaloa se encuentran vigentes y quienes se dedican</p>
--	--	--

	<p><u>Como se puede apreciar, la concesión del amparo que fue únicamente para quien lo promovió, no implicó que la Segunda Sala señalara que no es constitucional prohibir eventos donde se maltratan animales, sino que se limitó a señalar que, cuando se trata de la prohibición del ingreso de menores a eventos taurinos, es necesario realizar una motivación reforzada para establecer la prohibición.</u></p>	<p>a esas actividades no han obtenido sentencia alguna favorable por parte del Poder Judicial Local o por parte del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Por lo que hace a los otros incisos antes señalados, a lo largo de la presente exposición de motivos se atenderá cada uno de ellos.</p> <p>En conclusión, se considera que existen todos los elementos jurídicos que validan que la Cámara de Diputados pueda prohibir la celebración de espectáculos taurinos en el territorio nacional.</p>
--	---	---

Una vez analizados los criterios jurídicos anteriores, y expuestas las conclusiones y argumentos procedemos a analizar los siguientes puntos:

(I) ¿El Congreso Mexicano tiene competencia para prohibir espectáculos en el territorio nacional?

Como se acreditó con el análisis realizado a los precedentes jurisdiccionales antes enlistados, la Cámara de Diputados cuenta con facultades constitucionales, establecidas igualmente en las diversas disposiciones legales, para determinar si continúan o no realizándose ciertas actividades en su territorio, mediante la presente iniciativa determina de una manera general, impersonal y abstracta, prohibir los eventos taurinos, ya que se considera que con su realización se afectan derechos de la sociedad en general, que está interesada en el cuidado y respeto a los animales, lo que atiende al derecho fundamental a un medio ambiente sano, reconocido por el artículo 4 constitucional.

Asimismo, como se analizó previamente, esta H. Legislatura, al ejercer su función de emitir leyes, puede válidamente restringir el derecho de libertad de trabajo, cuando se pondera dicho derecho frente a otro que resulte de mayor importancia, como se analizó igualmente anteriormente y se reiterará a lo largo de la presente exposición de motivos.

En efecto, la Cámara de Diputados tiene facultades para legislar sobre la materia objeto de la presente iniciativa, de conformidad con las siguientes consideraciones:

El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios, y en su caso, de las demarcaciones de la Ciudad de México, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En ejercicio de dicha facultad, el legislador federal expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), a través de la cual ha determinado de manera clara y precisa, las facultades que corresponden a los tres órdenes de gobierno en la materia.

Establece el artículo 4º de la mencionada LGEEPA que el Gobierno Federal, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios ejercerán sus atribuciones en la materia, de conformidad con la distribución de competencias previstas en la mencionada Ley, y en los términos que el legislador ha determinado su participación.

El artículo 7 de la LGEEPA establece que corresponde a los Estados la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de dicha jurisdicción estatal, así como la atención de los demás asuntos que les conceda la Ley, no otorgados expresamente a la Federación.

El artículo 10 de la mencionada LGEEPA establece que los Congresos de los Estados tienen competencia para expedir las leyes necesarias para regular las materias de su competencia.

Continuando con la explicación, el Capítulo II de la LGEEPA, en su artículo 87 Bis 2, prevé que el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, regularán el trato digno y respetuoso a los animales.

Finalmente, el artículo 10 de la Ley General de Vida Silvestre, se indica que los Estados, los Municipios y la Federación adoptarán las medidas de trato digno y respetuoso para disminuir la tensión y el sufrimiento que pudiera ocasionarse a la fauna durante su aprovechamiento, traslado, exhibición, entrenamiento, comercialización y sacrificio.

(II) Motivación reforzada y análisis del test de proporcionalidad, atendiendo a la legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la prohibición de eventos taurinos en el territorio nacional.

En observancia de lo resuelto por la ejecutoria pronunciada en el amparo en revisión 329/2020, y tomando como sustento lo resuelto en el amparo directo en revisión 163/2018, tramitado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proyecto de sentencia publicado relacionado con el amparo directo en revisión 630/2017, los integrantes de esta H. Legislatura entendemos que para la prohibición de una actividad como lo son los espectáculos taurinos, se requiere una motivación reforzada, es decir, explicar las razones por las cuales esa medida es legítima, idónea, necesaria y proporcional con la finalidad de la reforma.

Asimismo, se requiere que este Órgano Legislativo analice los antecedentes fácticos y las diferentes circunstancias para analizar la procedencia o no de la prohibición de eventos taurinos en el territorio nacional.

También es necesario que se justifique, de manera sustantiva, expresa, objetiva y razonable los motivos que llevan a esta H. Legislatura a prohibir o no los eventos taurinos.

Finalmente, es necesario respaldar con estudios científicos que las actividades relacionadas con la tauromaquia son contrarias al bienestar animal.

Respecto a lo anterior, se indica que, como se ha desarrollado en el cuadro anterior, en la columna denominada "*Conclusiones y análisis respecto de la propuesta de prohibición en los estados Unidos Mexicanos*" en la que se tomó como guía la ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 163/2018 y se consideró que las prohibiciones de eventos taurinos en Guerrero, Sonora, Coahuila y Quintan Roo se encuentran vigentes y quienes se dedican a esas actividades no han obtenido sentencia alguna favorable por parte del Poder Judicial Local o por parte del Poder Judicial de la Federación.

Es conveniente precisar que, como se precisó en los cuadros anteriormente explicados y que forman parte de la presente exposición de motivos, resulta de especial importancia atender los criterios que tanto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Segunda Sala han establecido en relación con el análisis que se debe realizar cuando se pretende prohibir cierta actividad, o limitar el ejercicio de algunos derechos, en aras de obtener un beneficio social mayor.

Por lo anterior, esta H. Legislatura analizará si la medida consistente en prohibir la celebración de espectáculos taurinos en el Territorio nacional resulta legítima, idónea, necesaria y proporcional.

a) En primer lugar, se considera que la medida es legítima, ya que la prohibición de espectáculos taurinos en el territorio nacional persigue una finalidad constitucionalmente legítima.

En efecto, como bien lo estableció la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, resulta pacífico sostener que la prohibición de eventos taurinos tiene como finalidad la protección del bienestar de los animales en el territorio nacional

Es importante señalar que si bien la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ninguna disposición de la que pueda desprenderse un mandato dirigido al legislador para proteger a los animales más allá de la protección a la fauna silvestre, este Cuerpo legislativo considera, en concordancia con el criterio sostenido por la Primera Sala de la Corte Suprema de nuestro País al resolver el amparo en revisión 163/2018 y con la sentencia emitida en el amparo en revisión 630/2017, que dicho mandato deriva del derecho a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4º constitucional.

En efecto, es relevante precisar que, aunque la protección del bienestar de los animales no es una finalidad ordenada constitucionalmente, ello no supone que deba entenderse que está prohibida constitucionalmente, puesto que no hay ninguna norma en la Constitución que expresamente prohíba que el legislador democrático avance medidas para cumplir con este propósito, tal como lo establece la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, es imperioso hacer notar que la Primera Sala de nuestro máximo Tribunal consideró que "...la protección del bienestar de los animales es una finalidad que puede limitar de manera legítima los derechos fundamentales de los quejosos. No sólo porque en atención al principio democrático debe considerarse que constituye un principio constitucional de segundo grado que puede oponerse a principios de la misma jerarquía normativa, como los derechos fundamentales, sino especialmente porque se trata de una finalidad plenamente compatible con los valores propios de una democracia constitucional. De esta manera, esta Suprema Corte entiende que en una "sociedad libre y democrática" la protección del bienestar de los animales puede justificar una limitación a los derechos fundamentales."

Por lo anterior, se considera que la prohibición de eventos taurinos es una medida legítima, en términos de lo dispuesto por el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

b) ¿La prohibición de los espectáculos de tauromaquia en los Estados Unidos Mexicanos, resulta una medida idónea?

Es necesario verificar si en los eventos relacionados con la tauromaquia, como lo son tientas, becerradas, novilladas, rejoneos, vaquilladas, corridas de toros o cualquier otra actividad taurina, organizada por seres humanos, efectivamente afectan el bienestar de los animales, entendiendo su bienestar como la condición en la que no sufren maltratos en general, ni actos de crueldad en particular.

Para responder la pregunta anterior no es necesario acudir a conocimientos especializados, pero en otro apartado de la presente exposición de motivos explicaremos los diferentes estudios que demuestran el estrés y maltrato al que son sometidos las vaquillas, becerros y toros que participan en esas actividades.

Asimismo, en un capítulo posterior se explicará cómo se desarrollan los diversos tipos de espectáculos taurinos, con lo que se acreditará que son expuestos a situaciones de extremos estrés, son lastimados con objetos punzocortantes y finalmente son muertos, sin que en momento alguno se tome medida alguna para disminuir su sufrimiento y dolor evidente.

Aunado a los puntos que más adelante se explicará, resulta una observación basada en el sentido común afirmar que a los animales involucrados en los eventos taurinos se les causan importantes daños físicos que de manera prácticamente indefectible los conducen a una muerte no rápida y que se encontró precedida de varias situaciones en las que son lastimados reiteradamente con diversos instrumentos.

Por todo lo anterior, es posible sostener que la prohibición de eventos de tauromaquia avanza en un grado muy alto la finalidad que se propone, puesto que la conducta prohibida suele causar afectaciones físicas sumamente intensas a los animales.

Por lo anterior, y en atención a lo previamente resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, esta H. Legislatura considera que la medida de prohibición es idónea para proteger el bienestar animal, toda vez que las conductas prohibidas efectivamente causa daños físicos y de manera prácticamente indefectible la muerte de los animales que participan en los eventos taurinos.

c) ¿La prohibición de espectáculos taurinos en México es una medida necesaria?

Para resolver la pregunta anterior, debemos analizar si la prohibición de espectáculos taurinos es necesario para lograr el bienestar de los animales que participan regularmente en dichas actividades.

Esta H. Legislatura considera que, al ser el bienestar animal y la erradicación de los tratos crueles frente a los animales un bien jurídicamente válido, no parece que las medidas "educativas" o "promocionales" puedan tener la misma eficacia causal en el corto plazo, toda vez que este tipo de medidas suponen tolerar esa práctica cultural al menos durante el tiempo que las personas tardan en cambiar de opinión sobre lo indeseable de la misma o en encontrar otra actividad productiva a la que puedan dedicarse, tal como lo destacó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar constitucional la prohibición de peleas de gallos en el Estado de Veracruz.

Lo mismo ocurre con los espectáculos de tauromaquia en el territorio nacional en donde en opinión de esta H. Legislatura, la medida de prohibición es necesaria al no existir alternativas menos restrictivas que permitan proteger el bienestar animal y el derecho a un medio ambiente sano para los habitantes de México de una manera diferente, que permitan obtener los resultados que se esperan con la prohibición de las mencionadas actividades y con la intensidad buscada.

d) ¿La prohibición de espectáculos taurinos es proporcional, en sentido estricto?

Para determinar lo anterior es necesario realizar una comparación entre el grado de afectación en la libertad de trabajo y del derecho de propiedad de las personas que se dediquen a actividades taurinas ocasionado con la prohibición de dichos eventos, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la protección del bienestar de los animales y la defensa del derecho humano a un medio ambiente sano, así como una relación de respeto y cuidado entre los humanos y el resto de animales con los que compartimos este Planeta.

Tomando en cuenta lo anterior, esta H. Legislatura aprecia que en el territorio nacional no se realiza un gran número de espectáculos relacionados con la tauromaquia, es más, año con año esos espectáculos han ido desapareciendo, como reflejo del interés que va disminuyendo entre la población en general respecto de dichas actividades.

Aunado a lo anterior, no existen cifras oficiales que reflejen la supuesta derrama económica que esos espectáculos generan, así como tampoco datos oficiales que acrediten que dichos espectáculos efectivamente generen empleos legales, con seguridad social y con todas las prestaciones de ley.

En cambio, los beneficios obtenidos con la prohibición de realizar espectáculos de tauromaquia en México son muy altos en relación con el bienestar de los animales, que es el objetivo que se pretende alcanzar.

De acuerdo con lo expuesto, se considera que la prohibición de espectáculos de tauromaquia supera el examen de proporcionalidad en estricto sentido, toda vez que logra conseguir con alta eficacia la promoción el bienestar animal, al tiempo que las limitaciones a la libertad de trabajo y al derecho de propiedad de quienes se dedican a esas actividades no resultan muy intensas teniendo en cuenta la forma en la que incide en estos derechos la prohibición.

En conclusión, se considera que existen todos los elementos jurídicos que validan que el Congreso Mexicano pueda prohibir la celebración de espectáculos taurinos en su territorio, lo cual se sustenta en lo previamente expuesto y en los siguientes apartados de la presente exposición de motivos.

a) Antecedentes de los eventos taurinos en México.

En México, el primer evento relacionado con lo que actualmente conocemos como "corridos de toros" se celebró el 13 de agosto de 1529, con la intención de festejar el aniversario de la conquista de Tenochtitlan, dicha corrida fue organizada por Juan Gutiérrez de Altamirano, dueño de la Hacienda de Atenco y primo de Hernán Cortés, ante el horror de los indígenas, para quienes torturar y matar animales por diversión resultaba inentendible.

El auge de las corridas de toros en México se focalizó en la zona central del País y el impulso a las mismas dependía, en gran medida, de lo que ocurría en España.

En dicho País, al llegar al poder Felipe V, inició un movimiento de rechazo a los eventos taurinos, ya que se consideraban los mismos como actividades bárbaras, crueles y de mal gusto, por lo que gracias a la presión del Rey, la nobleza comenzó a abandonar las mismas, pero a pesar de los intentos de la burguesía y de la nobleza por terminar con ellas, el pueblo continuó saciando sus instintos violentos, iniciando de ese modo eventos que pueden ser considerados como antecedentes de lo que conocemos actualmente como corridas de toros, consistentes en que personas toreaban a pie y arriesgaban sus vidas, sin utilizar instrumentos como los que conocemos actualmente, lo cual generaba cientos de humanos muertos y lesionados, amén de miles de toros muertos a palos o desmembrados por la turba.

Cuando llega al poder Carlos III, decidió impulsar eventos como los narrados, ya que consideraba que era bueno que el "pueblo" se divirtiera con esas actividades, y de ese modo no se cultivara en actividades más enriquecedoras, evitando de ese modo que se enfocaran en criticar su gobierno

Ahora bien, para efectos de la presente iniciativa, es muy importante entender el origen de los eventos taurinos como los conocemos hoy en día.

Quien es conocido como "El padre de la corrida de toros moderna", fue Joaquín Rodríguez Costillares (1743-1800), quien era un empleado del matadero de Sevilla, España, quien junto con sus compañeros y familia ideó las cuadrillas de toreros, los tercios de la lidia, el toreo de capa y mejoró el uso de la muleta, inventó la estocada e ideó algunos bosquejos para lo que es el traje usado para torear, todo ello entrenando en los animales que sacrificaban.

Con la llegada de la Ilustración, en Europa se empezaron a prohibir actividades que se consideraban bárbaras y primitivas, incluyendo aquellas que contemplaban el maltrato a los animales, como ejemplo, podemos señalar que, en Gran Bretaña, en 1824, se prohibieron las populares peleas entre perros y toros, así como los enfrentamientos entre humanos y toros, y se creó la Sociedad Protectora de Animales de Gran Bretaña.

Lamentablemente en España reinaba Fernando VII, quien decidió impulsar los eventos taurinos, incluso cerrando Universidades para abrir escuelas de tauromaquia, generando con ello que España, y una pequeña porción de Francia, continuaran celebrando espectáculos donde se maltrataba y mataba animales, cuando en el resto de Europa la Ilustración generaba un cambio de conciencia en el trato hacia los animales.

Como consecuencia de lo anterior, durante el siglo XIX se impulsaron los eventos taurinos, con la intención de entretener y embrutecer a los gobernados, y de ese modo, evitar que criticaran los excesos de los Reyes de turno.

Durante ese periodo "de oro" para los eventos taurinos, la Ciudad de Barcelona se erigió como la ciudad más taurina, contando incluso con tres plazas de toros.

Sin embargo, esa "distinción" le resultó muy cara a Barcelona, ya que, en 1835, en la plaza de la "Barceloneta", al ser presentados seis toros muy "mansos", la muchedumbre, al darse cuenta que no embestían y no destripaban a los caballos, decidió matar a los toros,

arrastrarlos por la ciudad, y quemar conventos e iglesias, lo cual generó que gran parte del acervo artístico de la Ciudad se perdiera y que edificaciones invaluable fueran destruidas.

Del mismo modo, durante ese periodo en los eventos taurinos era común y festejado que a los toros "mansos" se les clavaran banderillas con pólvora, con la intención de que, debido al dolor, el animal embistiera y permitiera a los aficionados presenciar lo que ellos tanto buscaban, un espectáculo de muerte y tortura, principalmente de los caballos que eran destripados por decenas en cada corrida. Afortunadamente esas banderillas fueron prohibidas decenas de años después.

Derivado de las atrocidades que implicaban los eventos taurinos, de las cuales apenas se apuntaron un par en párrafos anteriores, a partir del Siglo XIX en México empezó a tomar fuerza la oposición a los mismos, generando incluso que fueran prohibidas varias veces, de 1867 hasta 1887 y de 1916 hasta 1920, durante los Gobiernos de Benito Juárez y Venustiano Carranza, respectivamente.

Reconocidos luchadores sociales mexicanos han expresado su profundo rechazo a los eventos taurinos, por ejemplo, Belisario Domínguez Palencia afirmó: *"Todos los que se interesen por el buen nombre de su cultura, quedan invitados para seguir tratando este asunto, sin desmayar un solo instante, hasta que se supriman para siempre las Corridos de toros."*

Por su parte, Benito Juárez señaló: *"La protección de los animales forma parte esencial de la moral y cultura de los pueblos civilizados."*

Venustiano Carranza aseveró: *"Los toros promueven sentimientos sanguinarios que, por desgracia, han sido baldón en nuestra raza a través de la historia".*

Del mismo modo, personajes de la talla de Sor Juana Inés de la Cruz, J. M. Coetzee, José Saramago, Mo Yen, Santiago Ramón y Cajal, Victor Hugo, Miguel de Unamuno, Félix Lope de Vega, Emilio Zola, Tomás Moro, Ludwig Wittgenstein, Carlos Monsivais, Elena Poniatowska, Eduardo del Río "Rius", David Antón y Fernando Vallejo, han alzado su voz en rechazo a las corridas de toros.

b) ¿Qué opinan los mexicanos sobre los eventos taurinos?

De conformidad con la última "Encuesta Nacional en Vivienda de Parametría", se puede apreciar que las corridas de toros no son eventos a los que acceden las mayorías, apenas dos de cada diez han asistido alguna vez en su vida.

De los datos proporcionados por la reconocida firma encuestadora, se puede apreciar un marcado descenso en asistencia a esos eventos, ya que entre 2009 y 2013 se aprecia una disminución de 28% a 19% en el número de personas que habían presenciado un espectáculo de tauromaquia.

El gusto por la fiesta brava tampoco es compartido por la mayoría, ya que en la mencionada encuesta de Parametría, elaborada en el 2013, el 73% de los encuestados dijo que las corridas taurinas no son de su agrado, posición que ha aumentado (aunque lentamente en comparación con la asistencia a estos eventos) de marzo del 2007 a la fecha.

En la encuesta elaborada por Parametría en el 2013, el 79% de los entrevistados describe las corridas de toros como un evento donde se maltrata a los animales y sólo 11% y 7% considera que la tauromaquia es un deporte o un arte, respectivamente.

La opinión en contra de la tauromaquia en México se ha incrementado, según Parametría, ya que en su estudio de 2011, 57% de los mexicanos encuestados estaban a favor de la prohibición del espectáculo taurino, pero para septiembre de 2013, las opiniones aumentaron 16 puntos porcentuales a 73%.

En todas y cada una de las encuestas y sondeos realizados sobre el tema, la enorme mayoría de los mexicanos rechazan los eventos taurinos, al considerarlos violentos e injustificados.

c) Análisis de los argumentos expuestos por quienes defienden la continuidad de los eventos taurinos-

(i) "La Tauromaquia es cultura"

Conviene transcribir lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 163/2018, la cual, si bien se refiere a peleas de gallos, que no es materia de la presente iniciativa, son argumentos que resultan

plenamente aplicables a la iniciativa que nos ocupa, consistente en la prohibición de eventos taurinos:

La Primera Sala de la Suprema Corte analizó el derecho a la vida cultural, como una vertiente del Derecho Humano de Acceso a la Cultura.

Señaló que la realización de espectáculos que implican daño hacia animales no puede ser valorado como el ejercicio de un derecho humano, como lo es la cultura, por tanto, la prohibición que se propone en el presente, es una medida legislativa que no supone una intervención en tal derecho. Para efecto de entender esta aseveración, se cita en lo conducente la multitudada resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, se manera textual, señala lo siguiente:

"Esta Primera Sala entiende que la impugnación cuya desestimación se combate con el recurso de revisión se apoya en el derecho a participar en la vida cultural previsto en el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para mayor claridad, conviene transcribir el texto de esta porción normativa del artículo:

Artículo 15. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
[...]***

Esta vertiente del derecho a la cultura no es un derecho prestacional, sino lo que tradicionalmente se conoce como un derecho de libertad. En efecto, el derecho a participar en la vida cultural otorga a las personas la posibilidad de incursionar libremente de manera individual o colectiva en una gran variedad de actividades, pero al mismo tiempo impone el deber al Estado de no realizar interferencias arbitrarias en esas prácticas culturales.

En sentido similar, al interpretar esta porción normativa del Pacto Internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha sostenido que "[e]l derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad", toda vez que comprende "el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a actuar libremente; a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea; a participar en la vida política de la sociedad; a ejercer sus propias prácticas culturales"; al tiempo que también ha explicado que este derecho supone la obligación de que el Estado parte se abstenga de realizar injerencias "en el ejercicio de las prácticas culturales". Por lo demás, el Comité también ha señalado que "[t]oda persona tiene igualmente derecho a buscar, desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales".

Ahora bien, si las normas impugnadas configuran una prohibición de realizar peleas de animales, lo que esta Primera Sala tiene que determinar en esta etapa del examen de constitucionalidad es si las peleas de gallos constituyen una "expresión cultural" amparada al menos prima facie por el derecho a participar

en la vida cultural previsto en el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En esta línea, el argumento de los recurrentes es precisamente que las peleas de gallos constituyen una actividad desarrollada por habitantes del Estado de Veracruz que forma parte de tradiciones ampliamente arraigadas en la comunidad. En consecuencia, sostienen que el Congreso del Estado no puede simplemente prohibir una actividad que constituye una expresión cultural de un sector importante de la población, actividad que además brinda sustento económico a muchas familias de la región. De esta manera, el argumento hace referencia al derecho a la participación en la vida cultural tanto en términos de libertad positiva como negativa.

Con todo, es importante aclarar que la cuestión que se analiza ahora no son los límites externos del derecho, es decir, no se discute si esta vertiente del derecho a la cultura puede limitarse por el Estado al perseguir otros fines legítimos. En cambio, la pregunta que hay que responder tiene que ver con los límites internos del derecho a participar en la vida cultural. De esta manera, lo que hay que determinar es si el derecho cuya vulneración se alega otorga al menos una protección prima facie a cualquier expresión cultural—incluyendo a las peleas de gallos— o si sólo son algunas de ellas merecen cobertura constitucional.

En este orden de ideas, es importante señalar que cuando la Constitución o los tratados internacionales en materia de derechos humanos hacen alusión al concepto de "cultura" no se refieren a los aspectos más refinados de las expresiones artísticas, que con cierto elitismo suelen llamarse "alta cultura". Por el contrario, la cultura constitucionalmente protegida de está asociada a una idea más sencilla, de acuerdo con la cual la cultura es una "creación del hombre", en oposición a la naturaleza como "resultado de la evolución".

En esta línea, la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural señala en su preámbulo que "la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (énfasis añadido).

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas también ha adoptado una concepción amplia e inclusiva de este concepto al interpretar el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, ha asumido que la cultura "comprende todas las expresiones de la existencia humana" y, en consecuencia, ha sostenido que "[l]a expresión 'vida cultural' hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que tiene un pasado, un presente y un futuro".

El propio Comité ha explicado que el concepto de "cultura" incluye "entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas" (énfasis añadido).

No obstante, esta Suprema Corte entiende que esta amplia concepción de la cultura sólo debe servir como punto de partida cuando el problema que se plantea consiste en determinar si una manifestación cultural en particular está protegida por la Constitución. En efecto, es indiscutible que ciertas "expresiones culturales" derivadas de la costumbre o la tradición no pueden tener cobertura bajo una Constitución como la mexicana que asume los valores democráticos del pluralismo y el respeto a la dignidad y autonomía de las personas. En este sentido, debe considerarse que existe un mandato constitucional de erradicar muchas de esas expresiones culturales, como la violencia de género, la discriminación o la intolerancia religiosa, por sólo mencionar algunas de ellas.

Al respecto, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido con toda claridad que "[e]n algunas circunstancias puede ser necesario imponer limitaciones al derecho de toda persona a participar en la vida cultural, especialmente en el caso de prácticas negativas, incluso las atribuidas a la costumbre y la tradición, que atentan contra otros derechos humanos". En esta lógica, puede decirse que no todas las prácticas culturales por antiguas que sean o arraigadas que estén entre la población encuentran cobertura prima facie en el derecho a la participación en la vida cultural.

En este caso concreto, la expresión cultural que se examina no afecta directamente a las personas, sino a los animales utilizados en ella. En este orden de ideas, no puede ignorarse que "[l]as sociedades humanas, con raras excepciones, acogen en todas partes manifestaciones festivas irrespetuosas con los animales, herederas de un tiempo en el que la soberbia del ser humano negaba cualquier tregua que pusiera en duda su incontestable dominio sobre los animales no humanos" (énfasis añadido).

Esta Primera Sala entiende que efectivamente las peleas de gallos son expresión de una determinada cultura. En este sentido, esta Suprema Corte no desconoce que la antropología se ha interesado por explicar las connotaciones simbólicas que tienen las peleas de gallos en algunas culturas. Entre nosotros, por sólo mencionar un ejemplo, también se ha explorado la manera en la que la "cultura los gallos" ha sido recogida en la literatura. Con todo, el hecho de que las peleas de gallos susciten el interés de las ciencias sociales como objeto de estudio no supone que sean una expresión cultural digna de protección constitucional. Con independencia del sentido profundo que los antropólogos atribuyan a esta práctica social, las peleas de gallos pueden ser descritas como un duelo a muerte

entre animales organizado por deporte, entretenimiento o simplemente por crueldad.

En efecto, la organización People for the Ethical Treatment of Animals (mejor conocida por su acrónimo PETA) ha señalado que estas peleas son "un deporte sangriento en el que los gallos son colocados en un ring y son obligados a pelear a muerte para la 'diversión' de los espectadores". Por lo demás, no hay que perder de vista un elemento de este "espectáculo" en la forma en la que se lleva a cabo en nuestro país: la letalidad de la pelea está asegurada porque a los gallos se les colocan navajas en las patas, lo que facilita acabar con su rival de manera más rápida.

Así, para esta Suprema Corte las peleas de gallos no encuentran cobertura en el derecho a participar en la vida cultural. Si bien no se puede considerar que sean una actividad que vulnere directamente alguna disposición constitucional, ello no implica que deban considerarse protegidas por la Constitución como una "expresión cultural". En este orden de ideas, de los artículos 4 constitucional y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo puede desprenderse el deber de que el Estado mexicano promueva y respete las expresiones culturales que sean compatibles con los valores recogidos en la Constitución.

Esta Primera Sala comparte la idea de que "la cultura no es admirable por ser tradicional, sino tan solo cuando es portadora de valores y de derechos que sean compatibles, en primer lugar, con la dignidad humana, y en segundo lugar, con el respeto mutuo que nos debemos los seres humanos, y con el que todos le debemos a la naturaleza" (énfasis añadido). En este sentido, cualquier práctica que suponga el maltrato y el sufrimiento innecesario de los animales no puede considerarse una expresión cultural amparada ni prima facie ni de manera definitiva por la Constitución.

...

Una vez establecido el criterio anterior, y teniendo claro que cualquier práctica que suponga el maltrato y sufrimiento innecesario de los animales no puede entenderse como una expresión cultural protegida por la Constitución, procedemos a definir el significado del término "cultura".

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura la define como: "El conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los

sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.”¹

Existen muchas otras definiciones de cultura, por ejemplo la Iglesia Católica, en el Concilio Vaticano II se señaló la siguiente: *“Con la palabra cultura se indica, en sentido general, todo aquello con lo que el hombre afina y desarrolla sus innumerables cualidades espirituales y corporales; procura someter el mismo orbe terrestre con su conocimiento y trabajo; hace más humana la vida social, tanto en la familia como en toda la sociedad civil, mediante el progreso de las costumbres e instituciones; finalmente, a través del tiempo expresa, comunica y conserva en sus obras grandes experiencias espirituales y aspiraciones para que sirvan de provecho a muchos, e incluso a todo el género humano.”²*

De lo anterior podemos apreciar que no existe una definición consensuada respecto a la cultura, las definiciones señaladas coinciden en el progreso de las costumbres e instituciones y la posibilidad de reflexionar sobre las mismas, es por ello que la ablación del clítoris, que era considerada cultura por parte de ciertas comunidades, ha quedado prohibida y en el pasado, al considerar que la misma debía de evolucionar al no ser digna de los tiempos actuales.

Es en este punto donde debemos preguntarnos: ¿el que algo sea parte, durante mucho tiempo, de un conjunto de personas o de una región lo hace automáticamente bueno o perdurable?

Al momento de argumentar lo anterior, quienes defienden la tauromaquia suelen quedarse sin defensa, ya que es evidente que el que un acontecimiento sea cultural no lo hace bueno ni perdurable, por lo que debe ponderarse si dicha actividad es ética o no y si dichos actos corresponden a la realidad en que vivimos.

¹ Página electrónico oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura <http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/>

² Página electrónica del Vaticano, Gaudium Et Spes, Concilio Vaticano II http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vatii_const_19651207_gaudiu-m-et-spes_sp.html

Ahora bien, la prohibición de eventos taurinos tiene como sustento el proceso civilizatorio, ya que la humanidad ha abolido actos tales como sacrificios humanos, esclavitud, derecho de pernada, aventar cabras de campanarios, arrojar toros al barranco, actividades que eran parte de la cultura de diversos lugares y se habían practicado durante siglos, lo cual significa que "Civilización" es el proceso de eliminar tradiciones obsoletas e incorporar nuevas prácticas, de conformidad con valores sociales, políticos y científicos modernos.

De lo anterior se puede apreciar que el hecho de que una actividad tenga rasgos culturales, no puede justificar que continúe desarrollándose, ya que la cultura progresa y la sociedad reflexiona sobre aspectos de los que antes no se ocupaba, como el sufrimiento de los animales.

En el caso en cuestión, se considera que los eventos taurinos que se pretenden prohibir no forman parte cultural de los habitantes de la México, ya que no se aprecia que los ciudadanos se identifiquen con los mismos o que la composición cultural de la sociedad de nuestro país cuente con características comunes o identitarias relacionadas con los eventos taurinos.

Finalmente, se considera que la sociedad mexicana está inmersa en el proceso civilizatorio, y que se ha logrado dejar en el paso prácticas que algunos podrían considerar "culturales" o parte de la "cultura de México", pero que a la luz de los conocimientos científicos, las nuevas generaciones y la nueva sensibilidad de la sociedad frente a cierto tipo de espectáculos, ya no tienen cabida y, por lo tanto, en aras de buscar proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, y considerando que el bienestar de los animales no humanos incide directamente en una mejora en la sociedad humana, se considera positiva su prohibición.

Se indica que quienes aún consideren que esos eventos forman parte de su identidad cultural personal, no están de ninguna manera limitados por la presente prohibición para seguir considerándolo, ya que podrán acudir a expresiones culturales como la literatura, el cine, etc., e incluso a lugares donde no se encuentre vigente la prohibición de los mismos, para continuar con su identidad cultural personal.

(ii) **La tauromaquia es "Patrimonio Cultural de los mexicanos" y de los habitantes de México.**

Lo anterior, no está apegado a la realidad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO) aprobó en el año 2003, la *"Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial"*, dicha Convención fue firmada y ratificada por México, junto con otros 157 países.

Dicha Convención señala que el patrimonio cultural inmaterial se manifiesta en la lengua y la tradición oral, tradiciones culinarias, artes del espectáculo, juegos tradicionales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, en la música y danza tradicional, en saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional, en modos de vida **y señala que todo lo anterior son expresiones culturales que cambian con el tiempo adaptándose a las nuevas realidades, pero que contribuyen a darnos un sentimiento de identidad y continuidad al crear un vínculo entre el pasado y el futuro.**

En México se creó un Grupo de Trabajo para la Promoción y la Protección del Patrimonio Cultural Inmaterial, encabezado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y que incluye a dependencias como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, la Dirección de Asuntos Internacionales y la Dirección General de Vinculación Cultural; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto de Derechos de Autor y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Este grupo tiene como objetivo dar cumplimiento a la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial ya señalada anteriormente, y deberá promover la salvaguardia y preservación de las manifestaciones culturales que dan identidad a nuestro País.

El Grupo de Trabajo mencionado, se encarga también de recibir propuestas para integrar prácticas realizadas en México, analizando la conveniencia de nombrarlas como Patrimonio Cultural.

Ahora bien, el Estado Mexicano, al momento de establecer cierta actividad como Cultural y por lo tanto destinar recursos públicos para su promoción, debe tener en cuenta los requisitos señalados por la Convención elaborada por la UNESCO, y a la que nos referimos con anterioridad.

Los requisitos que debemos tener en cuenta cuando se pretende establecer ciertas actividades como culturales y derivado de ello gozar de protección y fomento, son dos, establecidos por la mencionada UNESCO, los cuales son:

- 1) Compatibilidad de la actividad con los derechos humanos.
- 2) Compatibilidad con imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.

Ahora bien, al analizar los anteriores criterios a la luz de los eventos taurinos, es evidente que existe una clara violación de los mismos, por lo que no estamos en presencia de una actividad que deba ser considerada como parte de la cultura mexicana, y tampoco de los habitantes de México.

En efecto, como se abordará más adelante, México ha recibido instrucciones por parte del Comité de Derechos de los Niños de la Organización de las Naciones Unidas, en el sentido de alejar a los menores de edad de los eventos taurinos, ya sea como participantes o como espectadores, y señaló que ello es así porque esas prácticas les genera severos daños emocionales y psicológicos, amén de que permitir su participación en dichas actividades constituyen una de las peores formas de explotación laboral a las que se les puede exponer.

En atención a lo anterior, los Estados de Michoacán y Veracruz modificaron sus Leyes Estatales para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes y establecieron la prohibición para que menores de edad participen o presencien espectáculos relacionados con la tauromaquia.

Por su parte, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Baja California, Campeche, Yucatán, Colima y muchos otros Estados han emitido recomendaciones o medidas precautorias a los Municipios integrantes de dichos Estados, con la finalidad de cumplir con lo señalado por la ONU.

Asimismo, cinco Estados del País, Sonora, Guerrero, Coahuila, Quintana Roo y Sinaloa han prohibido la celebración de eventos taurinos en su territorio y decenas de municipios de diversos Estados de México han prohibido igualmente dichas actividades, todo lo cual ha tenido el respaldo del Poder Judicial, e incluso no se logró ubicar ningún precedente en el que se concediera algún amparo a quienes eran contrarios a las prohibiciones referidas, por lo que dichas prohibiciones se encuentran firmes.

Ahora bien, en todos los Estados de México existen iniciativas para prohibir los eventos taurinos, obedeciendo de esa forma al clamor social que se refleja en todas las encuestas y sondeos, que son muy claros al evidenciar que la enorme mayoría de mexicanos

consideran los eventos taurinos como actividades violentas, carentes de ética y un evidente caso de maltrato animal.

De lo anterior es evidente que existe una incompatibilidad entre el nombramiento de actividades taurinas como culturales y los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional.

Asimismo, por lo que hace a los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible con los que deben cumplir las actividades que se nombren patrimonio cultural, es evidente que tampoco son respetados por las actividades taurinas.

Lo anterior es así ya que el texto de la Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos, celebrada en París en el año 2005, firmada y ratificada por el Estado Mexicano, establece que la UNESCO es *"consciente de que los seres humanos desempeñan un importante papel en la protección del prójimo y de otras formas de vida, en particular los animales"*.

Aunado a lo anterior, los eventos taurinos son rechazados por la enorme mayoría de los mexicanos y de los habitantes de México, por lo que no podríamos hablar de un respeto mutuo entre grupos e individuos al pretender continuar con actividades que agravan a la mayoría y que dañan a los animales no humanos.

Es preciso señalar que la UNESCO ya señaló de manera tajante, que ninguna actividad que implique maltrato animal será considerada como Patrimonio Cultural, ya que no cumpliría con los requisitos para ello.

(iii) "El toreo es arte"

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define "arte" como: *"Manifestación de la actividad humana mediante la cual se expresa una visión personal y desinteresada que interpreta lo real o imaginado con recursos plásticos, lingüísticos o sonoros."*

Tomando en cuenta lo anterior, toda actividad humana puede considerarse "arte", si sigue ciertos patrones estéticos y se expresa con recursos plásticos, lingüísticos o sonoros.

Por lo anterior, podemos considerar que la tauromaquia contiene expresiones sonoras como la música y expresiones visuales como la danza, mismas que de forma independiente

podrían considerarse como manifestaciones artísticas, sin embargo, el objeto del arte, olvidando la metáfora de las corridas utilizada por quienes defienden dichas actividades, es, simplemente, acciones violentas contra seres herbívoros que en su hábitat natural resultan ser pacíficos.

Es en este punto donde esta iniciativa considera que, independientemente de que se le pueda considerar a los eventos taurinos como una manifestación artística, ello no la hace buena o perdurable.

En efecto, tomemos como ejemplo al famoso pintor Francisco de Goya, quien reflejó la enorme violencia y miseria del mundo taurino en diferentes estampas, esas estampas son arte, pero lo que se encuentra plasmada en ellas, para Goya, de conformidad con lo expuesto por José Motilla, curador del Museo del Prado y experto en dicho artista, *"no son acciones heroicas, sino el miedo y el terror, la muerte, la violencia y la irracionalidad, como aparece también en la serie de Los desastres de la guerra, con un mismo lenguaje formal y conceptual. Son atrevimientos y locuras, como titula varias estampas, las más bellas de la serie"*³

Al plasmar en dichas obras de arte esos terribles acontecimientos, el artista transmite a través de la imagen o música sentimientos de dolor, de miedo, etcétera, mientras que en los eventos taurinos se lastiman y matan, de manera indefectible a toros, novillos, becerros, vaquillas y caballos y, muy de vez en cuando, algún torero.

En el caso de los eventos taurinos, lo que sucede en el ruedo no es una metáfora, como sucede con obras de arte con contenido violento, por ejemplo, las obras de arte que contienen muertes o grandes batallas, pero lo que en eventos taurinos es la muerte y el daño, evidente, real e innecesario hacia animales herbívoros pacíficos y con sistema nervioso desarrollado.

(iv) "El toreo es tradición."

La tradición la podemos definir como: *"valores, costumbres y manifestaciones que se conservan por una comunidad, y que se consideran valiosos para ser inculcados a las nuevas generaciones"*.

³ Exposición Visión Crítica de una Fiesta, Museo del Prado:
http://elpais.com/diario/2002/04/06/cultura/1018044002_850215.html

Para considerar si las corridas de toros son tradición, debemos tener en cuenta la disminución importante que ha tenido en las nuevas generaciones el gusto por las corridas de toros, lo cual, aunado a la lucha de la sociedad civil, ha generado que las mismas están al borde de desaparecer.

El criterio que empleamos para analizar las corridas de toros desde el punto de vista artístico es aplicable para este punto, debemos preguntarnos ¿es suficiente justificación el que algo sea tradición para ser perdurable o aplaudible?, ¿es necesario que la tradición en estudio sea ética y sea buena?, ¿por qué otras tradiciones crueles con los animales han desaparecido y son repudiadas en prácticamente todo el mundo, como las peleas de perros?

La respuesta a las preguntas anteriores es simple, diversas tradiciones pueden perdurar durante cientos de años, pero llega un punto en que desaparecerán o se prohibirán cuando se comprueba que no resultan adecuadas a los estándares morales de la civilización moderna y a los descubrimientos científicos, por lo cual la presente iniciativa busca, precisamente, es fomentar una cultura que permita la preservación y protección de todas las especies animales, en relación con el derecho al medio ambiente sano, además de que se pretende evitar la transmisión de valores negativos a la sociedad mediante actos que contengan violencia y maltrato animal.

(v) "El Toro no sufre"

Este argumento taurino surgió debido al estudio que un veterinario de la Universidad Complutense de Madrid publicó en la revista taurina NO científica: "6 toros 6", en donde se establece que el toro es un animal adaptado para el dolor y que incluso lo siente como placer.⁴

El mencionado "estudio" señala que el tálamo del toro, al ser más grande que el del resto de los bovinos, permite que respondan al dolor con más rapidez y afirma que el toro carece de neuronas memoria, lo que haría que careciera de recuerdos del dolor que siente, es decir que se le olvida.

⁴ Estudio consultable en el siguiente link:
<https://docs.google.com/document/preview?hgd=1&id=1jurTW37tzWesMP9IbKYGs3xY6V2vdAkUY8e7IqdRkNO>

El estudio señala que el toro se adapta perfectamente a la lidia, ya que el cortisol, hormona medidora del estrés, determinado en toros muertos en el ruedo presenta valores menores que el medido en el transporte, ya muertos o cuando entran a la plaza.

Sin embargo, el estudio que se menciona ha sido desmentido por otros estudios serios, publicados en revistas científicas y que derivaron de un verdadero proceso científico, y no en observaciones parciales elaboradas por un veterinario.

En cuanto al estudio señalado, el Doctor Zaldivar Laguía, ante el Parlamento Catalán, señaló lo siguiente, haciendo referencia a los estudios en la materia:

"Según el taxidermista de la plaza de toros de Las Ventas en Madrid, el 60% de las cabezas de toros a los que ha trabajado, presentan fisuras o fracturas en el cráneo, lo cual evidencia el trato vejatorio y cruel al que son sometidos.

Un estudio efectuado sobre 6000 toros revela que el 25% de ellos presentan lesiones oculares graves, tales como úlceras de córnea, luxaciones, fractura del borde orbitario superficial, hemorragias intraoculares.

Contrario a lo señalado por el Doctor Illeras, el tálamo no es el encargado de responder al dolor, el dolor y su reacción se desarrolla en la corteza cerebral, misma que compartimos todos los mamíferos.

Igualmente es falso que el toro no tenga neuronas memorias y que por ello "olvide" el dolor, ya que cualquier mamífero tiene tres memorias, la primera llamada "sensorial" que opera en un tiempo inferior a un segundo, "memoria a corto plazo" que no se prolonga más de 20 segundos y "memoria a largo plazo", las tres interactúan y se envían información.

La memoria sensorial está fuera del control de la "consciencia" y actúa de manera automática y espontánea en todos los mamíferos."⁵

Irónicamente, el Doctor que creó el único estudio que concluyó que el toro no sufre, ha dirigido dos tesis doctorales de estudiantes de veterinaria, en donde de manera textual señala una conclusión contraria a su "famoso estudio científico", ya que afirma: "...los toros lidiados y dados muerte en el ruedo, presentan niveles hormonales de cortisol más altos

que los tomados como control, que son los devueltos a los corrales por no ser aptos para la lidia..."; y en dichas tesis dirigidas por el Doctor Taurino se concluía: "...la lidia suponía un importante estrés para el toro, ante el cual ningún animal podría adaptarse...".

Ahora bien, los más grandes científicos del planeta se reunieron en Cambridge, y firmaron una Declaración con el mismo nombre, en donde aseguran que la evidencia científica demuestra que los animales tienen consciencia, es decir, saben que existen, se identifican entre un grupo de animales, y especialmente que sienten dolor y que saben que ellos son quienes lo sufren.⁶

En este punto resulta útil destacar que la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de México, en el año 2017, solicitó a la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional de México, un dictamen forense en el que se analizara el sufrimiento y lesiones provocadas a los animales durante la lidia, el cual arroja las siguientes conclusiones:

- En las corridas, los toros son sometidos a estímulos que desencadenan respuestas de alarma intensas cuya función evolutiva es de protección y supervivencia.
- Se lesiona al organismo en forma sistemática.
- La muerte ocurre ya sea por asfixia o por pérdida de sangre, es lenta y sin pérdida de conciencia, incluso después del "descabello", lo que va en contra de las recomendaciones técnicas y la normatividad vigente relacionada con la matanza y eutanasia de animales (DIE, 2012; NOM-033-SAGIZOO-2014)

Las conclusiones de los expertos son claras, los animales usados en eventos taurinos sufren dolor.⁷

(vi) "Los toros de lidia están hechos para pelear, son agresivos."

Este argumento es utilitarista, ya que define a alguien o algo sólo por el fin que un grupo de personas tiene hacia él.

⁶ Versión completa de la Declaración de Cambridge:

<http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf>

⁷ El estudio es consultable en el siguiente link:

http://www.paot.org.mx/micrositios/animales/pdf/toros/Dictamen_Forense.pdf

El toro de lidia no es una especie, es una raza, diseñada y manipulada por el hombre a través de mucho tiempo.

Los toros de lidia pertenecen a la especie bous-taurus, es decir son bovinos, herbívoros y comparten el instinto de todos los herbívoros a huir ante una amenaza, las gacelas huyen del león, no pelean con él.

Sólo un ínfimo porcentaje de los toros de lidia llegan al ruedo y son objeto de diversos ejercicios para acrecentar su reacción ante ciertos estímulos, y sólo los que reaccionan de manera un poco más agresiva son utilizados para la lidia, el resto son utilizados como sementales o como ganado de consumo.

El toro es generalmente un animal tranquilo y pacífico que tiende a comportarse de manera agresiva solamente cuando se defiende a sí mismo o a su territorio.

Según el zoólogo Jordi Casamitjana, los toros son *"animales muy pacíficos que pasan gran parte de sus vida[s] comiendo pasto, durmiendo y jugando entre sí..."*.

Los criadores de toros de lidia [los toros usados en las corridas] admiten que estos toros son criados deliberadamente para ser agresivos y feroces en el ruedo y para atacar, no para defenderse.

(vii) "Sin corridas de toros se extinguirían los "toros de lidia".

En primer término, el toro de lidia es el resultado de un proceso de selección y manipulación genética para lograr unas características físicas que varían de la especie original Bos Taurus.

Por lo anterior, si efectivamente se extinguieran, no supondría ninguna desgracia para el ecosistema.

En segundo término, el mismo Ministerio de Medio Ambiente de España declaró, durante la discusión en el Parlamento Catalán, que sin lidia el toro de lidia no se extingue, ya que se destinará a otros usos o en reservas.⁸

⁸ Información publicada en el Diario Público: <http://www.publico.es/espana/330385/el-gobierno-asegura-que-sin-lidia-el-toro-bravo-no-se-extingui>

(viii) "El toreo crea muchos puestos de trabajo."

En México no existe registro certero sobre los puestos de trabajo que supuestamente generan los eventos taurinos, los taurinos sostienen que todos los empleados de una ganadería "de lidia" se dedican a la crianza de toros de lidia, cuando en realidad la mayoría se dedica a ganado de consumo, recordando que sólo un pequeño porcentaje de los toros de lidia acaba en los ruedos, el porcentaje decrece aún más.

Lo que sucedería al terminar con la tauromaquia, es que se reorientarían los puestos de trabajo a una actividad que no implique las corridas de toros, como la reconversión de las Plazas de toros en centros de espectáculos o deportivos, generando empleos formales.

Un ejemplo de la vida real que podemos ocupar es lo sucedido en Catalunya, en donde se prohibieron las corridas de toros. Analicemos el impacto económico de ello:

Jordi Portabella i Calvete, Expresidente de Catalunya, señaló:

"Las estadísticas demuestran que los dos pasos decisivos que dio Barcelona para abolir las corridas fueron seguidos por records de turismo en mi ciudad."

Los puestos de trabajo generados por las corridas de toros son, en muchos casos, empleos secundarios de temporadas cortas que coinciden con los meses de la temporada taurina.

La apertura del Centro Comercial Las Arenas en lo que fue la antigua plaza de toros del mismo nombre, es un buen ejemplo de ello.

Con sus 116 establecimientos, y con por lo menos 4 empleados por cada uno de ellos, se han creado más de 500 puestos de trabajo directos para los 365 días del año a los que habría que añadir el empleo indirecto relacionado con la actividad del centro comercial.

No debemos olvidar que, con independencia de donde se lleve a cabo, la tauromaquia es una actividad cada vez menos rentable y que en muchos países depende de las subvenciones de los estamentos públicos. En vista de nuestra experiencia en Barcelona, y de que existen alternativas éticas y rentables para el

uso de las plazas de toros que además generan más empleo y beneficios para los ciudadanos..."⁹

Por lo anterior, podemos afirmar que los taurinos lo que no quieren es reconvertir su actividad a pesar de que las pruebas demuestran que es posible, por lo que se empeñan en mantener su gusto empleando argumentos falaces.

En México existen 259 ganaderías de "toros de lidia", de conformidad con la página de la Asociación Nacional de Criadores de Toros de Lidia, sin embargo, se realizan en todo el País aproximadamente entre 500 o 600 eventos taurinos cada año, por lo que resulta evidente que ninguna de esas ganaderías podría subsistir vendiendo un promedio de 4 animales cada año para dicho eventos.

Lo anterior demuestra que las ganaderías señaladas, no dependen de los animales que vendan para eventos taurinos, y su actividad económica se centra en ganado de consumo.

Tomando en cuenta lo anterior, se señala que aunado a que no existen muchas ganaderías en México que se dediquen a las actividades que se propone prohibir, tampoco se aprecia que exista un gran número de espectáculos relacionados con la tauromaquia y tampoco lugares o centros de espectáculos que se dediquen, exclusivamente, a esas actividades.

Por el contrario, resulta claro que quienes se manifiestan en favor de la continuidad de los eventos taurinos en el país, no han aportado durante la discusión ni durante los espacios creados por la diferentes legislaturas federales y de las entidades federativas para debatir el tema, datos que demuestren la existencia de esas miles de fuentes de empleo que señalan se verían afectadas, tampoco se han aportado los registros patronales ni los datos que corroboren que están dados de alta en el Instituto Mexicano del Seguro Social, tampoco han aportado los datos certeros respecto del pago de impuestos por sus actividades, todo lo cual demuestra que no existe prueba alguna que acredite que los eventos taurinos generan fuentes de empleo legales, registradas ante las autoridades y con prestaciones de ley, por lo que se puede afirmar que los empleos que supuestamente generan los eventos taurinos en el país son, en su mayoría, eventuales, no cuentan con seguridad social y no se cuentan con los elementos necesarios para acreditar la supuesta derrama económica que supuestamente generan.

(ix) "Es una lucha "noble" donde el torero se juega la vida"

Para desmentir este argumento una cifra contundente: el "Times Literary Supplement", correspondiente a septiembre de 2011, señaló que en 313 años han muerto 52 toreros en el ruedo y han muerto más de 75'000,000 de toros, sin contar los becerros, vaquillas e incluso otros animales con los que entrenan los "matadores", "rejoneadores" y "picadores"

Por cada torero que muere han lastimado y matado 1'500,000 animales, ¿pelea justa?

En los eventos taurinos los vaquillas, novillos, becerros y toros no tienen ninguna posibilidad de salvar su vida. Se trata de una lucha injusta de la que los animales no salen con vida, mientras que son limitadísimas las ocasiones en que los toreros han resultado heridos. Sobre este punto, es importante señalar que se considera que no es deseable ni perdurable continuar con actividades que pueden implicar un riesgo para quienes participan en las mismas y para los espectadores de las mismas.

(x) Avances en la lucha contra los eventos taurinos en México.

En la mayoría de los Estados de la República existen iniciativas en los Congresos para prohibir los espectáculos taurinos.

El 18 de julio de 2012 el Municipio de Teocelo, en Veracruz, se declaró "contrario a toda practica que implique crueldad con los animales", convirtiéndose en el primer municipio antitaurino de México.

El 12 de marzo de 2013, el Municipio de Fortín de las Flores en Veracruz emite un Reglamento de Protección Animal en donde se prohíben las corridas de toros, peleas de gallos y peleas de perros.

El 28 de marzo de 2013, Xalapa, Veracruz, emite un Reglamento de Salud y Bienestar Animal para el Municipio de Xalapa, con el cual quedan prohibidas en la capital del Estado las peleas de gallos y de perros, las corridas de toros, los espectáculos circenses con animales, la caza, los festejos o fiestas patronales en los que se vean involucrados animales que puedan ser objeto de maltrato y en general todas aquellas actividades agresivas hacia los animales.

El 16 de abril de 2013, Boca del Río, Veracruz se convierte en el cuarto municipio en prohibir corridas de toros, circos, y peleas de gallos.

El 3 de mayo de 2013, Sonora promulga la Ley de Protección a los Animales, en la cual se prohíben en todo el estado las corridas de toros.

El 23 de junio de 2013, Tangancicuaro, Michoacán, prohíbe eventos taurinos

El 5 de febrero de 2014, Atlacomulco, Estado de México, prohíbe eventos taurinos.

El 30 de julio de 2014, el Estado de Guerrero reforma su Ley de Bienestar Animal y prohíbe los espectáculos taurinos en todo el Estado.

El 10 de octubre de 2014, Pátzcuaro, Michoacán, prohíbe eventos taurinos.

El 23 de diciembre de 2015, Veracruz prohíbe, en todo el Estado, la presencia de menores en eventos taurinos, aún no se ha publicado en la Gaceta Oficial.

El 25 de agosto de 2015, se promulga la prohibición de eventos taurinos en todo el Estado de Coahuila.

El 21 de noviembre de 2015, Ramos Arizpe, Coahuila, reforma sus Reglamentos para establecer la prohibición de eventos taurinos, en concordancia con la reforma Estatal.

El 20 de enero de 2016, Piedras Negras, Coahuila, reforma sus Reglamentos para establecer la prohibición de eventos taurinos, en concordancia con la reforma Estatal.

Quintana Roo también prohibió los eventos taurinos en 2020

Sinaloa prohibió las corridas de toro en 2021.

El viernes 10 de junio de 2022, el juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, Jonathan Bass Herrera, mantuvo la postura de su primera resolución y concedió la suspensión indefinida de los eventos taurinos al interior de la Plaza México, en la alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México.

La decisión que ordena la suspensión inmediata e indefinida de los eventos taurinos al interior del coso de la Ciudad de los Deportes, obedeció a un amparo interpuesto por la Asociación Civil Justicia Justa. El motivo principal fue revisar el Reglamento Taurino, así como la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos de la Ciudad de México, a la luz de los Derechos Humanos pues, consideran, vulneran "el derecho a un medio ambiente sano", el cual se encuentra reconocido en la Constitución Política.

En caso de que la determinación final decreta la inconstitucionalidad de los códigos implicados, la Ciudad de México podría ver la prohibición definitiva de los eventos taurinos

Otro aspecto relevante es el hecho de que, a diferencia de otros países e incluso de varias entidades, México no cuenta con una ley que proteja a los animales, no obstante, existen diversas disposiciones de las que se desprende el deber de la especie humana de proferirles un trato digno, como es el caso de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En el artículo 87 Bis 2 de este ordenamiento puede observarse que el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, regularán el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales.

El citado numeral genera las directrices que deberá seguir toda regulación relacionada con el trato digno y respetuoso a los animales y si bien este capítulo hace referencia a la fauna silvestre, dichas disposiciones son aplicables a todo tipo de especies

México no puede tolerar ni celebrar la violencia, mucho menos convertirlos en parte de su cultura. Torturar y matar a un animal en una plaza rodeada de personas observando y celebrando mientras se comete abuso es contrario a la paz que necesita nuestro país.

En los últimos años, en México y en el mundo han crecido exponencialmente los movimientos de protección a los animales, cada vez más personas demuestran estar en contra del maltrato y la crueldad hacia los animales.

La exigencia de la ciudadanía por legislaciones y políticas públicas como privadas para la protección de los animales es más contundente, marcando la pauta para que políticas y políticos trabajemos a partir de la ética con el fin de dejar de preservar como "normales" los actos crueles hacia cualquier ser vivo.

Consecuentemente, esta iniciativa busca reformar el artículo 87 Bis 2 para establecer que el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México deberán establecer en su legislación la prohibición de las corridas de toros y determinar las sanciones correspondientes, lo que representará un avance significativo en la protección de los animales.

En ese sentido y para tener una mejor perspectiva de la propuesta, se presenta un cuadro comparativo:

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE	
<p>ARTÍCULO 87 BIS 2.- El Gobierno Federal, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, regularán el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales.</p> <p>...</p> <p>Asimismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán la prohibición de organizar, inducir o provocar peleas de perros, determinando las sanciones correspondientes.</p>	<p>ARTÍCULO 87 BIS 2.- El Gobierno Federal, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, regularán el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales.</p> <p>...</p> <p>Asimismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán la prohibición de inducir, provocar o autorizar la organización de peleas de perros, así como las corridas o tientas en donde se lidien toros, novillos, erales, becerros y vaquillas, tanto en la modalidad de a pie como de a caballo, así como cualquier tipo de espectáculo público o privado que implique daño o tortura de alguna especie animal en cualquier tipo de recinto, determinando las sanciones correspondientes.</p>

En razón de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo 87 Bis 2. ...

...

Asimismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán la prohibición de inducir, provocar o autorizar la organización de peleas de perros, así como las corridas o tientas en donde se lidien toros, novillos, erales, becerros y vaquillas, tanto en la modalidad de a pie como de a caballo, así como cualquier tipo de espectáculo público o privado que implique daño o tortura de alguna especie animal en cualquier tipo de recinto, determinando las sanciones correspondientes.

...

Transitorios

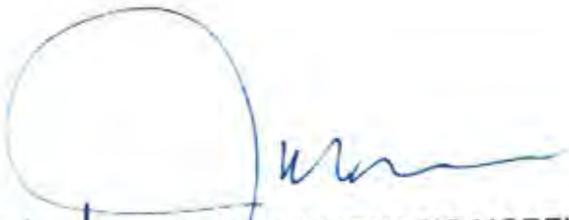
Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

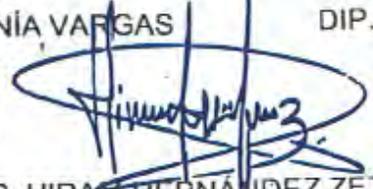
Segundo. Se concede a las legislaturas locales un plazo de 90 días para realizar las reformas correspondientes.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan al presente decreto.

Palacio Legislativo a 20 de septiembre del 2022.


DIP. MELISSA ESTEFANÍA VARGAS
CAMACHO


DIP. RUBEN IGNACIO MOREIRA
VALDEZ


DIP. HIRAM HERNÁNDEZ ZETINA

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, PARA GARANTIZAR EL ABASTO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA LA SALUD Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO ÉCTOR JAIME RAMÍREZ BARBA Y DIPUTADAS Y DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Los que suscriben Éctor Jaime Ramírez Barba y diputadas y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para garantizar el abasto de medicamentos e insumos para la salud y combatir la corrupción, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Relatoría de los cambios y los resultados en el “nuevo” sistema de compras públicas de medicamentos e insumos para la salud

Antecedentes del contrato con UNOPS:

Desde inicios del sexenio, el presidente de la República anunció que las compras dentro del sector salud se realizarían de forma consolidada, a través de organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), dependiente de la primera, con reglas distintas al marco jurídico actual aplicable a las contrataciones públicas, es decir, al margen de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El 23 de mayo de 2019, el Secretario de Salud, Jorge Alcocer Varela, firmó un acuerdo específico de colaboración con representantes de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, para la asistencia técnica en la modalidad de asesoramiento en licitaciones, respecto de la compra consolidada de medicamentos y material de curación, para cubrir las necesidades de abasto del segundo semestre de 2019¹.

Posteriormente, el día 31 de julio de 2020, el Gobierno Federal firmó un acuerdo específico para la compra eficiente y transparente de medicamentos con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). De igual manera, OPS/OMS había hecho lo

¹ Secretaría de Salud. Fecha de publicación, 23 de mayo de 2019. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. <https://www.gob.mx/salud/articulos/salud-signa-acuerdo-con-organismo-de-la-onu>

propio en diciembre de 2019 con la adhesión de México a los Fondos Estratégico y Rotatorio de Vacunas². De acuerdo con declaraciones del presidente en su conferencia matutina:

“Esto significa que vamos a obtener todas las medicinas en los países del mundo, medicinas de buena calidad, a bajos precios y sin corrupción. Vamos a resolver el problema de fondo del abasto de medicamentos. Ahora se pueden hacer compras consolidadas de todos los medicamentos en donde se puedan adquirir. Agradecemos mucho a la ONU que nos está ayudando”³.

< ese sentido, el día 11 de agosto de 2020, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 1. ...

I. a VI. ...

...

...

...

Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos del dictamen de dicha propuesta, la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados⁴ señaló lo siguiente:

“existen organismos intergubernamentales internacionales que ponen a disposición de sus Estados Miembros participantes, diversos mecanismos de cooperación internacional cuya finalidad es precisamente generar condiciones que propicien un abasto eficiente y a costos razonables de los insumos para la salud que se requieren para la prestación de los servicios de atención médica antes referidos, sin detrimento de la calidad, seguridad y eficacia de éstos”.

“destacan el Fondo Rotatorio para la Compra de Vacunas y el Fondo Rotatorio Regional para la adquisición de productos estratégicos en salud pública, ambos constituidos en el marco de la Organización Panamericana de la Salud. Y que El primero de ellos, como un mecanismo para el suministro de vacunas, jeringas e insumos relacionados, cuyo

² Instituto de Salud para el Bienestar. Fecha de publicación, 31 de julio de 2020. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. del <https://www.gob.mx/insabi/documentos/conferenciapresidente-31-julio-2020-firma-acuerdo-para-compra-de-medicamentos-y-vacunas-unops-oms-249254>

³ Comunicado conjunto del Gobierno de México, UNOPS y OPS/OMS, Portal Web, consultado el día 18 de agosto de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567265/Comunicado_1156_31jul20.pdf

⁴ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, consultado el día 18 de agosto de 2020. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jul/20200729-I.pdf>

establecimiento data de 1977, que ha favorecido a los Estados Miembros del referido organismo internacional que se han adherido a dicho mecanismo, en la reducción de costos del suministro de los referidos bienes, al garantizar el acceso a vacunas de alta calidad al precio más bajo”.

El siguiente paso se dio mediante el inicio del convenio de colaboración entre el Gobierno Federal, a través del INSABI, con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).



ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE EL INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (EN ADELANTE INSABI) Y LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (EN ADELANTE UNOPS), PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE IMPLEMENTACIÓN DENOMINADO “ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN”, A QUIENES EN ADELANTE SE LES DENOMINARÁ CONJUNTAMENTE COMO “LAS PARTES”

Reglas del convenio con UNOPS:

Los objetivos del convenio, según los documentos oficiales, son: adquirir medicamentos e insumos para la salud a precios favorables a partir de una negociación ampliada y multianual, asegurando la transparencia y los más altos estándares internacionales, optimizando el proceso de adquisición de medicamentos, vacunas y farmacovigilancia con los más altos estándares internacionales.

De acuerdo con el convenio de colaboración⁵, el esquema opera de la siguiente forma:

- Se crea un nuevo sistema de licitaciones públicas internacionales abiertas para compra consolidada de medicamentos, mediante un mecanismo de excepción a la observancia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, conforme a lo previsto en su artículo 1.
- Se crea un Observatorio Regional de Precios de Medicamentos de UNOPS.
- La gestión de la compra multianual de medicamentos y material de curación requerida por el INSABI (abastecimiento de necesidades para el periodo 2021-2024), será ejecutada para el método de competencia abierta internacional, bajo la coordinación de UNOPS.

⁵ Organización para las Naciones Unidas (ONU). Gobierno de México inicia proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS y la OPS/OM, Portal Web, consultado el 20 de agosto de 2020, https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1556:gobierno-de-mexico-inicia-proceso-de-compra-eficiente-de-medicamentos-y-vacunas-junto-a-la-unops-y-la-ops-oms&Itemid=0

- El Proyecto de Implementación comprende la adquisición de medicamentos y material de curación.
- La distribución hasta el destino final está a cargo del INSABI, a través de los instrumentos jurídicos que al efecto suscriba de conformidad con las disposiciones aplicables.
- En la medida en que los costos relativos a derechos arancelarios u otros gravámenes a la importación o similares no sean objeto de exención, el INSABI deberá reembolsar el importe de cualquier pago efectuado en dicho concepto.
- El INSABI asume el costo de cualesquiera otros gastos adicionales y necesarios para la ejecución del Proyecto de Implementación.

Al respecto, es importante mencionar algunos datos:

- Esta es la primera vez en la historia que organismos internacionales de Naciones Unidas hacen licitaciones por encargo de México.
- México transfiere de forma anticipada recursos a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) para que implemente, licite internacionalmente y gestione los contratos de compras de medicamentos.
- La UNOPS trabaja únicamente sobre la base de recuperación de costos, argumentando que no recibe ningún lucro.
- El gobierno federal argumenta que la colaboración con la Organización de las Naciones Unidas es un avance para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.
- Sin embargo, los procesos de adquisición y de publicidad de la información que implementa UNOPS, se rigen por normas fuera del ordenamiento jurídico mexicano y no están sujetas a las autoridades de nuestro país.

Se anexan detalles del procedimiento que se llevará a cabo en cuanto a las etapas de la licitación, es decir: etapa pre-licitación, etapa investigación de mercado, etapa de licitación y etapa post licitación.

Etapa pre-licitación

Entre los **riesgos** que es necesario prever y mitigar en la etapa **pre-licitación**, se encuentran:

<p>Planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> - estimación de presupuestos, capacidades de producción, plazos de entrega, competencia, - requisitos de importación y registro, - impacto de la pandemia en transporte internacional, disponibilidad y costo de materias primas, entre otros. 	<p>Definición de requerimientos</p> <ul style="list-style-type: none"> - especificaciones técnicas restrictivas - cantidades a adquirir sub o sobre valoradas - plazos de entrega poco realistas - condiciones de pago no favorables para proveedor
<p>Mitigación de riesgos: → Adecuada investigación de mercado y mapeo de barreras de participación</p>	<p>Mitigación de riesgos: → Adecuada definición de requerimiento / anexo técnico</p>



Investigación de mercado

Proceso de recopilación y análisis de información sobre las capacidades del sector industrial y el suministro general del mercado.

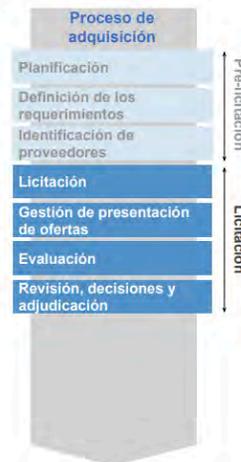


Etapa de licitación

Entre los **riesgos** que es necesario prever y mitigar en la etapa **licitación**, se encuentran:

<p>Licitación</p> <ul style="list-style-type: none"> - excesivas solicitudes de aclaración por parte de los interesados - falta de claridad en las respuestas a consultas a las bases - colusión entre proveedores 	<p>Evaluación de ofertas</p> <ul style="list-style-type: none"> - rechazo de ofertas por incumplimientos menores / aspectos subsanables - rechazo de ofertas por precios fuera de rango de mercado - adjudicación de ofertas con sobreprecio
<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Bases de licitación que responden a realidad de mercado, con criterios de elegibilidad y selección</p>	<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Análisis de razonabilidad de precios (Observatorio)</p> <p>→ Negociación de precios</p>

UNOPS

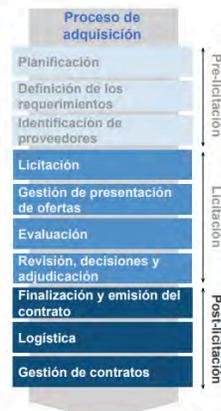


Etapa post-licitación

Entre los **riesgos** que es necesario prever y mitigar en la etapa **post-licitación o contractual**, se encuentran:

<p>Formalización de contratos</p> <ul style="list-style-type: none"> - retrasos en la firma de contratos posterior a aprobación de adjudicación (garantías, disponibilidad financiera) - retrasos en la conformidad del requirente a la decisión de adjudicación 	<p>Gestión del contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> - incumplimiento de plazos de entrega - desempeño deficiente del proveedor
<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Depósito de recursos previo a la firma de contratos</p>	<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Sistema informatizado de logística para seguimiento de entregas en tiempo real</p>

UNOPS



Aspectos a considerar dentro del marco jurídico nacional respecto a la compra de medicamentos e insumos para la salud con UNOPS:

La reforma al artículo 1° de la LAASSP, excluye la compra a través de organismos internacional intergubernamentales al ordenamiento jurídico nacional, permitiendo la aplicación de normatividad ajena a nuestro sistema jurídico. Lo que representa, para los entes públicos en la compra consolidada, como para la proveeduría establecida en nuestro país, que participen en un proceso con normatividad, procedimientos y mecanismos de solución de controversias diferentes a los de nuestro país, vulnerando con ello la certeza jurídica que brindan la leyes en nuestro país a la proveeduría y despreciando el sistema jurídico en materia de adquisiciones que nuestro país ha desarrollado, el cual si bien es

perfectible, establece mecanismos de certeza jurídica, solución de controversias y publicidad de la información.

Por otro, la naturaleza jurídica del acuerdo específico entre INSABI y la UNOPS, asemeja a un contrato internacional, estableciendo una relación jurídica entre dichas partes, las cuales se someten a lo pactado en el convenio, situación que en la realidad resultó desfavorable para el Instituto en virtud de asumió la responsabilidad de representar y liberar de cualquier controversia a la UNOPS, además de someterse a las reglas de su mecanismo de adquisiciones.

Por otro lado, la relación jurídica entre INSABI y UNOPS, es distinta a la relación que derivó de la compra de insumos, entre la UNOPS y la proveeduría; que es distinta también, a la que INSABI generó con los Operadores Logísticos; que es distinta a su vez, a la que existe entre la proveeduría y los operadores. Con lo anterior, queda claro el desgaste administrativo para las instituciones, la dificultad en la coordinación y el gasto excesivo de recursos provocado por la multiplicidad de contratos y relaciones jurídicas, todo ello, derivado del encargo a la UNOPS de la compra de insumos. Hecho que, además, desencadenó retrasos en los procesos de pagos a la proveeduría y desabasto en las Instituciones.

La reforma a la LAASSP del 11 de agosto de 2020 viola diversos tratados internacionales con obligaciones sobre compras gubernamentales, que no permiten que se lleven a cabo adquisiciones con organismos internacionales sin seguir los procedimientos legales que dichos acuerdos contemplan. Por ejemplo, de conformidad con el T-MEC y otros tratados comerciales, el principio general que rige una contratación gubernamental es la licitación pública, y aunque prevé excepciones, es decir, la adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, la compra solo puede llevarse a cabo en las hipótesis específicas previstas en los acuerdos internacionales.

Una de las obligaciones fundamentales que se establecen en los TLCs es la de “trato nacional”. En ese sentido, los proveedores o potenciales proveedores extranjeros tienen que ser tratados en la misma forma que los nacionales; por lo que debería agotarse en primer lugar la posibilidad de realizar compras con países con los que México tiene un tratado firmado con disposiciones en materia de compras. De lo contrario, México estaría incumpliendo en sus compromisos internacionales.

Por otra parte, también se está violentando el artículo 14 de la LAASSP, ya que no se está considerando el impacto en la industria farmacéutica en México. ¿Qué pasará si se ven obligados a cerrar plantas de producción debido a la competencia internacional, puesto que ya no aplica la regla de preferencia nacional de hasta el 15% del precio respecto de los bienes de importación, y falta de certeza jurídica que estas nuevas medidas generarán? Esto se reflejará en pérdida de inversión y de miles de trabajos formales.

Artículo 14. En los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los

recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica de las proposiciones, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

No hay ahorros al comprar con la UNOPS:

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LAASSP, la selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, entre otros.

Para tal efecto, en la investigación de mercado, se contempla realizar un proceso de verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información.

Sin embargo, no parece haber un ahorro con la compra de medicamentos e insumos en el exterior.

En primer lugar, el acuerdo celebrado entre el INSABI y la UNOPS denominado “acuerdo específico entre el instituto de salud para el bienestar de los estados unidos mexicanos (INSABI) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), para la ejecución del proyecto de implementación denominado “adquisición de medicamentos y material de curación”, señala que esta última cobrará un precio de recuperación.

Adicionalmente, el artículo III, numeral 5 del acuerdo establece que la distribución hasta el destino final, de los medicamentos e insumos, estará a cargo del INSABI, a través de los instrumentos jurídicos que al efecto suscriba de conformidad con las disposiciones aplicables, lo que quiere decir que INSABI tendrá que desembolsar una cantidad adicional para hacer la entrega hasta las unidades médicas de todo el país. Lo que anteriormente, se consideraba también dentro del precio en los contratos nacionales.

Además, deben considerarse los costos totales de las transacciones que se esperan realizar con el nuevo esquema, pues se podrían elevar los gastos dada la compleja gestión de inventarios y gastos, como los de la transportación hasta el punto donde se requieren los insumos.

Para compras consolidadas de medicamentos en México se cuenta con empresas especializadas en distribución de medicamentos que históricamente han optimizado los tiempos y los costos en los procesos de entrega a instituciones de Salud en todo el País.

Al respecto, de acuerdo con el IMSS, *“El propósito de la Compra Consolidada es concentrar los requerimientos de bienes terapéuticos del Sector Público para, a través de un mayor poder de negociación y de estrategias de compra, obtener mejores precios y garantizar el abasto oportuno en beneficio de la población usuaria”*⁶. En 6 años la compra consolidada organizada por el IMSS (2014-2019) generó ahorros estimados en 20,649 millones de pesos para todos los participantes del sector. En las compras consolidadas del IMSS el precio incluía la distribución de medicamentos en las instituciones de salud participantes.

Los costos por concepto de distribución aumentaron al tener más procesos desde la compra inicial, almacenamiento y entrega a destino final; los laboratorios fabricantes entregan actualmente a operadores logísticos, posteriormente los operadores logísticos distribuyen a los almacenes estatales y finalmente los almacenes estatales entregan a unidades médicas y hospitales con el costo que esto representa, sin la observancia de la regulación sanitaria que la NOM-059-SSA1-2015 exige para los procesos de almacenamiento y distribución.

Aumento en los costos del proceso de compra de medicamentos:

El Instituto Farmacéutico (INEFAM) estima sobrecostos por 4,549 millones de pesos, donde prácticamente el 95% se concentra en 205 claves con incremento en precios de más del 50% y hasta el 500% con respecto al precio adjudicado en la compra consolidada de UNOPS 2021; como consecuencia de los atrasos severos en los procesos de adjudicación y firma de contratos con este organismo, se dio una acelerada proliferación de compras por adjudicación directa entre las instituciones de salud para atender de manera emergente a los pacientes, con precios mayores y de manera desordenada ante la improvisación para resolver el desabasto causado por la primera.

⁶Compra Consolidada 2018-2019. <http://www.imss.gob.mx/compraconsolidada>

Distribución de las claves, piezas e importes por rango de precios, compra consolidada de UNOPS 2021 en comparación con la compra real.

Rango de precios en comparación con los adjudicados en la CONSO UNOPS 2021	Número de claves	Part. (%)	Piezas en compra real (NO CONSO)	Part. (%)	Importe (precio NO CONSO)	Importe (precio UNOPS 2021)	Sobrecosto	Part. (%)
Menor en mercado	19	3.7%	1,135,387	0.3%	633,360,721	\$ 654,318,871	-\$ 20,958,149.48	103.3%
Igual al precio de mercado	9	1.7%	7,551	0.0%	14,369,089	\$ 14,369,089	\$ -	100.0%
Incremento de hasta el 10%	112	21.5%	33,475,390	9.8%	3,090,645,004	\$ 2,986,101,783	\$ 104,543,221.20	96.6%
Incremento mayor al 10% y hasta el 30%	103	19.8%	87,013,082	25.4%	2,478,910,141	\$ 2,089,321,082	\$ 389,589,058.57	84.3%
Incremento mayor al 30% y hasta el 50%	56	10.8%	50,756,724	14.8%	1,236,736,568	\$ 881,927,723	\$ 354,808,845.18	71.3%
Incremento mayor al 50% y hasta el 100%	89	17.1%	130,398,352	38.0%	3,087,950,394	\$ 1,837,452,090	\$ 1,250,498,304.53	59.5%
Incremento mayor al 100% y hasta el 500%	116	22.3%	39,782,792	11.6%	3,555,262,396	\$ 1,234,436,512	\$ 2,320,825,884.37	34.7%
Incremento mayor al 500%	16	3.1%	537,341	0.2%	172,040,913	\$ 21,785,405	\$ 150,255,508.15	12.7%
Total	520	100.0%	343,106,619	100.0%	14,269,275,227	\$ 9,719,712,554	\$ 4,549,562,672.52	68.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM*

De los **4,549 millones de pesos de sobre costo**, prácticamente el 95% se concentra en 205 claves con incremento en precios de más del 50% y hasta el 500% con respecto al precio adjudicado en la compra consolidada de UNOPS-2021.

<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/enrique-martinez-moreno/efecto-unops-en-el-mercado-publico-de-medicamentos>

De acuerdo con una investigación de Enrique Martínez Moreno Director General del INEFAM, el pasado 27 de mayo de 2022, misma que se plasma de manera integra en la presente iniciativa⁷: la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), presentó, a través de una sesión informativa vía YouTube, resultados parciales de las asignaciones a proveedores sobre los medicamentos y material de curación que le fueron encargados para cubrir, con una mínima parte, el segundo semestre de 2022 y parte de 2023.

De acuerdo con los funcionarios se asignaron poco más de 160 millones de piezas, para el caso de medicamentos, por un importe que no supera los cinco mil millones de pesos (mmdp). Dichas piezas apenas representan cerca de mes y medio del consumo requeridos entre las instituciones públicas del país. El importe, representa menos de una doceava parte de lo que habitualmente gasta el sector salud anualmente.

Se trata entonces de una minicompra, que inclusive, en comparación con los contratos de UNOPS de 2021, las piezas para la segunda mitad del año en curso representan menos de la cuarta parte de las piezas y solo la octava de los importes.

En dicha sesión se liberó información parcial de contratos de las claves de medicamentos, debido a pendientes de documentación y firmas entre las partes, que, al corte del 2 de junio

⁷ <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/enrique-martinez-moreno/efecto-unops-en-el-mercado-publico-de-medicamentos>

pasado, según la página United Nations Global Market (UNGM), se detalló información para 255 de un total de 360 claves de medicamentos (70.38%), que suman 117.9 millones de piezas y 2.93 mil millones de pesos (mmdp).

Dichas claves serán provistas por 60 laboratorios, todos establecidos en nuestro país o con representación local. Están pendientes 69 claves por asignar proveedor, en tanto que 36 claves posiblemente no tengan asignación alguna, según lo señalado por el funcionario de UNOPS. y será responsabilidad de INSABI realizar la compra correspondiente. (Tabla 1).

Tabla 1. Resultados de adjudicaciones de claves de medicamentos para segundo semestre de 2022, UNOPS.

Resumen del FALLO de la licitación de la compra consolidada de UNOPS para el abasto del 2do. semestre de 2022. (ITB/2021/32162)		
Claves convocadas	360	100.0%
Claves adjudicadas	255	70.8%
Claves SIN asignar	105	29.2%
Piezas convocadas (millones)	217.3	100.0%
Piezas adjudicadas (millones)	117.9	54.2%
Piezas de claves SIN asignar	99.4	45.8%
Importe convocado (estimado) (millones de pesos)	4,818	100.0%
Importe adjudicado (máximas) (millones de pesos)	2,934	60.9%
Importe de claves SIN asignar (millones de pesos)	1,883	39.1%
Precio Promedio de Fallo	\$ 24.89	
Laboratorios oferentes	112	100.0%
Laboratorios adjudicados	60	53.6%

Fuente: Elaborado por INEFAM* con datos del fallos de la licitación de UNOPS para el abasto del 2do. semestre de 2022. (ITB/2021/32162)

Por otra parte, se han adjudicado 209 de 323 claves de dispositivos médicos y de material de curación, que suman apenas 36 millones de piezas e importe de 864.4 mdp entre 38 proveedores presentes en el territorio nacional. (Tabla 2).

Tabla 2. Resultados de adjudicaciones de claves de material de curación y dispositivos médicos para segundo semestre de 2022, UNOPS.

Comparativo de claves adjudicadas vs claves convocadas. Compra			
Procedimiento	Procedimiento		Total general
	ITB-2021-34626	ITB-2021-41233	
Número de claves convocadas	273	50	323
Número de claves adjudicadas	192	17	209
% de claves Adjudicadas	70.33%	34.00%	64.71%
Claves sin adjudicar	81	33	114
% Claves sin asignar	29.67%	66.00%	35.29%
Piezas solicitadas	59,856,903	5,947,659	65,804,562
Piezas contratadas	35,959,774	136,501	36,096,275
% de piezas contratadas	60.08%	2.30%	54.85%
Piezas faltantes	23,897,129	5,811,158	29,708,287
% Piezas sin asignar	39.92%	97.70%	45.15%
*Importe de piezas solicitadas	\$ 1,092,527,558.88	\$ 272,531,832.40	\$ 1,365,059,391.28
Importe de piezas contratadas	\$ 764,435,451.92	\$ 99,941,433.82	\$ 864,376,885.74
% de importe contratado	69.97%	36.67%	63.32%
Importe faltante	\$ 328,092,106.96	\$ 172,590,398.58	\$ 500,682,505.54
% Importe sin asignar	30.03%	63.33%	36.68%
Proveedores asignados	35	8	38

Fuente: Elaborado por INEFAM con base en datos de los procesos ITB-2021-34626; ITB-2021-41233.

Nota: Los datos son preliminares, ya que se espera se publiquen los demás contratos.

*El precio se calculo con base en el precio AAMATES 2022.

Se trata en realidad de una compra muy pequeña, pues representan, tanto en piezas e importes menos del 10% de las necesidades de todo el sistema de salud.

Ahora bien, los funcionarios ahí presentes señalaron que, con la compra del año pasado, mezclando medicamentos y material de curación en las compras consolidadas de UNOPS y de INSABI (llamado plan “B” que resultó en un número importante de adjudicaciones directas consolidadas para cubrir la segunda mitad del 2021), hubo un “ahorro” cercano a los 19 mmdp. Se trata de un ahorro “en el papel”, ya que esas cifras alegres normalmente se ocurren al presentar el fallo (incluso en el sexenio anterior), cuando aún no se ejercen los contratos que deriven del mismo.

Con fundamento en información pública de las auditorías del mercado de medicamentos, INEFAM©, fue posible conocer la compra de 520 claves de medicamentos genéricos que este organismo internacional asignó a través de los tres ITB (“Invitation to Bid”), que suman más de 631 millones de piezas a ser distribuidas entre las instituciones de salud participantes, con un monto superior a los 18.5 mmdp.

Al cierre de 2021, solo se entregaron a las instituciones en “última milla” menos de 198.7 millones de piezas, es decir, poco menos de una tercera parte de lo contratado y un importe de 35.8% del total respectivo (véase tabla 3). Esto significa, un importante atraso en su ejercicio debido a la mala gestión en la distribución de estos productos por parte del INSABI, que junto a la empresa paraestatal, Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (BIRMEX), que con nula experiencia en el tema, han coordinado con algunos operadores logísticos realizar titánica labor, sin tener mayor planeación ni coordinación entre ellos ni

con las instituciones, que al cierre de 2021, se registran 309.5 millones de piezas en manos de estos operadores.

Tal condición disparó como nunca la proliferación de compras emergentes, particularmente por adjudicaciones directas, antes y durante el ejercicio de la consolidada. Abundan testimonios entre las instituciones que tuvieron que rechazar las piezas de contratos de UNOPS, en el mejor de los casos, o, en definitivamente, recibir lotes de productos con el riesgo de sobre-inventariarse al integrarlos con sus compras individuales.

Tabla 3. Piezas e importes de medicamentos según estatus en la distribución entre las instituciones públicas al cierre de 2021.

Resumen general sobre el avance de contrato de la compra consolidada de medicamentos para el abasto de 2021 organizada por UNOPS, (Genéricos)				
Estatus de los medicamentos	Piezas	Importe	Part. (%) piezas	Part. (%) importe
Entregado a institución	198,671,342	\$ 6,636,244,878	31.5%	35.8%
En manos del OL	309,543,261	\$ 9,242,572,129	49.0%	49.9%
Sin entrega programada	123,271,771	\$ 2,654,027,141	19.5%	14.3%
Cantidad contratada total	631,486,374	\$ 18,532,844,148	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM®

Análisis realizado con 520 claves de medicamentos genéricos adjudicados en los ITB de UNOPS en 2021.

Entregado a institución: Piezas de medicamentos que ya fueron recibidos por el almacén de la institución.

En manos de OL: Piezas de medicamentos que el laboratorio ya entregó, sin embargo el operador logístico aun no lo entrega a la institución correspondiente.

Sin entrega programada: Piezas de medicamentos que aun están en manos de los laboratorios fabricantes y faltan de entregar a los operadores logísticos.

Destaca el hecho que, en promedio, que bajo la gestión de UNOPS se observaron de 1 a 2 contratos por clave, en tanto que las compras fuera de UNOPS, cada clave registró 39 contratos entre las instituciones de salud participantes.

Las instituciones públicas adquirieron más de 343.1 millones de piezas por fuera de la consolidada en cuestión, con un gasto cercano a 14.27 mmdp (véase tabla 4). Si se compara contra el volumen total asignado (631.5 millones de piezas), se trata de una adquisición que representa 54.3%. Tal cifra no tiene referencia respecto a otros ejercicios de compras consolidadas, en las que llegaron a ocurrir compras fuera de dichos procesos y que, en lo general, no rebasaban 10% (datos históricos procesados por el Instituto Farmacéutico-INEFAM).

Tabla 4. Estructura de la compra real de medicamentos por piezas e importes dentro y fuera de la compra consolidada de UNOPS ("Conso") según estatus en la distribución entre las instituciones públicas al cierre de 2021.

Estructura de la compra real de medicamentos en 2021, 520 claves de genéricos (claves de la compra consolidada de UNOPS para el abasto 2021)					
Estatus de los medicamentos	Piezas	Importe	Precio promedio	Part. (%) piezas	Part. (%) importe
Compra CONSO	198,671,342	\$ 6,636,244,878	\$ 33.40	31.5%	35.8%
Part. (%) Conso vs. Mdo. Total	36.7%	31.7%	86.6%	-	-
Compra NO CONSO	343,106,619	\$ 14,269,275,227	\$ 41.59	54.3%	77.0%
Part. (%) NO conso vs. Mdo. Total	63.3%	68.3%	107.8%	-	-
Mercado público total	541,777,961	\$ 20,905,520,105	\$ 38.59	85.8%	112.8%
Adjudicado en contratos	631,486,374	\$ 18,532,844,148	\$ 29.35	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM®

En término de piezas, la compra consolidada representa el 36.7% del total de la compra real de medicamentos en 2021 y la compra NO conso participa con el 63.3% del total del mercado. La suma de ambas compras representan 85.8% del total contratado con UNOPS para 2021.

Dicho 85.8% se conforma por un 54.3% por las compras fuera de consolidadas y el restante 31.5% solo por contratos de UNOPS.

¿Cuál es el impacto económico de las compras realizadas fuera de la consolidada de UNOPS? Se trata de un sobrecosto de más de 4.55 mmdp. Este monto deriva de restar al importe ejercido de las piezas señaladas, aquel que se obtiene de multiplicar estas últimas por los precios asignados en la consolidada. Es decir, se trata de estimar el costo de oportunidad de adquirir los medicamentos de manera emergente para atender a los pacientes lo antes posible, ante los severos atrasos que parten desde las asignaciones de contratos en la consolidada y que continúan con rezagos en la distribución aquí descritos, de manera que, en lugar de pagar 9.72 mmdp, como debió ocurrir, la realidad fue una erogación de 14.27 mmdp, lo que significa un gasto adicional de 46.8%. **En otros términos, se pagó por cada pieza \$41.59, cuando el precio promedio unitario debió ser de \$28.33.** Véase la tabla 5.

Este es el efecto UNOPS: de manera impune, los rezagos a los que sometió a las instituciones públicas de salud se convirtieron en un severo sobrecosto en la compra de estos bienes, con un claro daño a las finanzas públicas y particularmente, un daño al sistema de salud que no fue capaz de contar en tiempo y forma con los tratamientos para cientos de miles de pacientes en todo el país, que provocara un daño de altos costos no solo económico sino social; efecto que resentiremos en los próximos años.

Tabla 5. Estimación de sobrecosto de las compras de medicamentos realizadas fuera de la consolidada (CONSO) de UNOPS, 2021, conforme a comparación de precios.

Comparativo de precios de las piezas de medicamentos adquiridos fuera de compra consolidada de UNOPS, 2021							
Claves CNIS	Piezas no conso (millones)	Importe a precio no conso (millones de pesos)	Precios no conso	Importe a precio conso UNOPS-2021 (millones de pesos)	Precios conso	Var. No conso/Conso	Sobrecosto (millones de pesos)
520	343.11	\$ 14,269.28	\$ 41.59	\$ 9,719.71	\$ 28.33	46.8%	\$ 4,549.56

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM®

Se comparan los precios dentro y fuera de consolidada de las 520 claves de medicamentos genéricos de los ITB de UNOPS, tomando como referencia las cantidades adquiridas fuera de la consolidada.

Por lo anterior, el acuerdo con la UNOPS no se fundamenta en criterios de economía ni en las mejores condiciones de precio, financiamiento y oportunidad para México.

Sin seguridad en los medicamentos e insumos contratados por la UNOPS:

Los insumos que se adquieren en los fondos internacionales señalados son precalificados por la OMS, lo que puede no asegurar su seguridad, ni su calidad, ni su eficacia. La propia OMS advierte sobre la lista de medicamentos precalificados que nuestro país autorizará importar, que, *“la inclusión (en la lista) no constituye un aval o garantía de la aptitud, por parte de la OMS de ningún producto para un propósito particular, incluso en lo que respecta a su seguridad y eficacia”⁸*, señalando la necesidad de que cada país haga su propia validación de acuerdo con sus normas sanitarias. Con este procedimiento de compras internacionales, corremos el riesgo de que los hospitales del país se llenen productos para la salud de dudosa procedencia, que no cuenten con seguridad, calidad y eficiencia exigida por la Ley. Con lo que tampoco se estarían cumpliendo las disposiciones normativas referentes a cumplir con las mejores condiciones en cuanto a calidad y seguridad de las compras establecidas por en nuestra Carta Magna.

Por otra parte, la industria farmacéutica establecida en el país tendrá que cumplir con altos estándares y procesos de revisión, mientras que los extranjeros puedan vender medicamentos a México sujetándose a reglamentación menos estricta. Habrá barreras en este mercado, ya que las empresas establecidas fuera del país tendrán privilegios y preferencia, lo que vulnera los principios de competencia justa.

La compra de medicamentos e insumos mediante organismos internacionales puede generar una distorsión en la competencia del mercado de insumos para la salud, limitará artificialmente la cantidad de proveedores con el riesgo a dejar al mercado sin los suficientes participantes y pueden conducir a que menos proveedores presenten ofertas; lo que eventualmente conducirá a una menor competencia y a limitar la calidad y variedad de los productos ofrecidos, así como aumentar los costos de los servicios de salud en general.

Hay evidencia de que medicamentos que no cuentan con registro sanitario y vienen en empaques en idiomas extranjeros están entrando al país. Medicinas en idioma lituano, que son ilegibles para la mayoría de los mexicanos, ahora se entregan en las instituciones públicas⁹.

Se ha documentado que, entre el personal hospitalario hay rechazo al uso de medicamentos en idioma extranjero. Médicos y enfermeras enfrentarán problemas para la prescripción y dispensación, ya que puede generar errores involuntarios y poner en riesgo la salud de pacientes.

⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), Portal Web, consultado el 18 de agosto de 2020, Disclaimer for WHO list of prequalified diagnostic products en https://www.who.int/diagnostics_laboratory/evaluations/PQ_list/en/

⁹ <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Medicamentos-en-lituano-alarman-al-gremio-de-QFBs-20210221-0093.html>

El gobierno federal está tomando medidas desesperadas producto de su incapacidad para planear adecuadamente las compras de medicamentos, lo que lo ha llevado a realizar compras en el mercado internacional sin respetar la legislación y normatividad vigente.

El etiquetado permite identificar y describir el medicamento, contribuir a un óptimo resultado terapéutico y evitar errores de medicación. Adicionalmente, puede haber errores en las condiciones de almacenamiento por no entender claramente las instrucciones para la conservación adecuadas del medicamento, se corre el riesgo de no entender la fecha de caducidad y utilizar medicamentos que ya están caducos, en caso de reacciones adversas se complica la identificación del fabricante y en su caso de a quién notificarlas para dar cumplimiento a la regulación de farmacovigilancia.

Está claro que sin los textos del empaque es imposible orientar y advertir al usuario sobre el adecuado y seguro consumo de estos medicamentos.

Los médicos y enfermeras enfrentan serios problemas para la prescripción, dispensación y administración de estos medicamentos; situación grave, ya que puede generar errores involuntarios que pueden ser constitutivos de responsabilidades.

Por lo que es indispensable garantizar que los medicamentos e insumos para la salud que entran a México cumplan con la normatividad nacional.

Conforme se establece en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SSA1-2015, “Buenas prácticas de fabricación de medicamentos”, en el Capítulo XVI “Buenas Prácticas de Almacenamiento y Distribución”; *“La distribución de los medicamentos es una actividad importante en el manejo integral de la cadena de suministro”* y requiere que cuente con un sistema de gestión de calidad que acredite contar con Personal Capacitado, Procedimientos de Higiene y Seguridad, Instalaciones con Almacenes y Equipos Adecuados, Áreas especializadas para productos controlados y red fría, Sistema de Validación de Procesos, Sistema de Validación de Proveedores, Sistema de Validación de Transporte, Control de inventarios, Estrategias de Planeación y Control de Procesos Logísticos, Sistemas de etiquetado, surtido y embalaje para atender las entregas requeridas, así como Rastreo y Control del Suministro.

Actualmente la red distribuidores de medicamentos dentro de la cadena de suministro es cada vez más compleja y además del cumplimiento de la NOM 059-SSA1-2015, se requiere que cuente con Licencia Sanitaria para Establecimiento de Insumos para la Salud Almacén de Depósito y Distribución de Medicamentos Controlados o Productos Biológicos para Uso Humano expedida por COFEPRIS, a fin de asegurar la entrega de los medicamentos en las condiciones sanitarias que requiere la población. Lo que hoy no se está cumpliendo.

Opacidad en las compras de medicamentos:

De acuerdo con un reporte del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)¹⁰:

- *Las compras de medicamentos y material de curación realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) son opacas: conocemos menos información sobre estas contrataciones que de las que se registran en Compranet. La información sobre los contratos carece de detalle, los documentos no están disponibles y la Gestión de Contratos UNOPS México afirma que estos no son públicos.*
- *Ante la falta de información y considerando que la UNOPS no está obligada en materia de transparencia mexicana, el IMCO solicitó al contacto designado como responsable de los contratos en México indicar dónde era posible consultar los precios unitarios, las cantidades adquiridas por insumo, los documentos y bases de datos que contienen dicha información para las compras adjudicadas, así como los procedimientos pendientes.*
- *La Gestión de Contratos de la UNOPS México contestó lo siguiente: “De acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2.1 del Manual de Adquisiciones de UNOPS, la EO.IAIG.2019.02 sobre Clasificación de la Información y la OI.LG.2019.02 sobre Divulgación de la Información, la información considerada pública se encuentra a disposición de todas las partes interesadas en su página web. En particular, la información considerada pública en relación con las órdenes de compra (PO) adjudicadas incluye una descripción breve del contrato, una referencia al número de registro, el país beneficiario, la fuente de financiación, el importe del contrato, la fecha del contrato y el nombre y el país del proveedor (<http://data.unops.org/>).*
- *En respuesta a su solicitud, le informo que no es posible brindar la información requerida, por cuanto no se trata de información pública.”*
- *Es decir, la UNOPS contestó que la información sobre la adquisición de insumos de salud no tendrá mayor nivel de detalle. Asimismo, será imposible solicitarla, ya que los procesos de compra realizados por la UNOPS se encuentran fuera de las leyes de compras públicas y de transparencia en México.*
- *De acuerdo con la reforma aprobada en agosto de 2020, la compra de los insumos médicos a través de la UNOPS no está regulada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), por lo tanto, no queda claro quién verificará el cumplimiento del proceso, cuáles serán las condiciones de precio y calidad, y qué información de cada contrato será publicada.*

¹⁰ *Compras públicas hechas con UNOPS: más opacas y al margen de la Ley de Transparencia* (27 mayo 2021). Enlace de consulta: <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/> Consultado el 7 de junio de 2022.

- *La UNOPS tampoco está sujeta a la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (LGTAIP), por lo que no es posible realizar una solicitud de acceso a la información pública que permita conocer los datos faltantes. Contrario a lo que pasaría con una dependencia del gobierno de México, no existen mecanismos claros para transparentar estas compras.*
- *La decisión de contratar a la UNOPS para gestionar las compras de medicamentos en México no mejora la transparencia de las compras, ya que reduce significativamente el nivel de detalle de la información. La opacidad en las compras públicas en México aumenta y no existen reglas para revertirla.*

Abasto de medicamentos comprometido:

De acuerdo con la Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), México cuenta con soberanía en materia de medicamentos e insumos para la salud, ya que la industria establecida en el territorio nacional puede abastecer el mercado interno en condiciones adecuadas de precio y calidad para el Estado. Por el contrario, los Fondos Rotatorio y Estratégico de la OMS – OPS, solamente cubren una parte de la demanda que nuestro país requiere, las instituciones de salud del sector público utilizan más 1800 claves de medicamentos para atender a los usuarios, mientras que los Fondos antes señalados no alcanzan el número de 150 claves. Aquellos medicamentos y vacunas que demandan los mexicanos y que pueden conseguirse mediante los organismos intergubernamentales internacionales son limitados, es por ello, que para el abasto de 2021 y 2022 se ha recurrido al mercado nacional.

Cabe señalar, que dichos fondos internacionales de la OMS, fueron diseñadas en 1980 para atender a países en vías de desarrollo, focalizándose en enfermedades como poliomielitis, el sarampión, la rubéola, tuberculosis, el VIH y padecimientos como el dengue (según se puede constatar en su página de internet)¹¹, pero no incluyen fármacos antihipertensivos, oncológicos o hipoglucemiantes, de cuyo suministro depende el tratamiento de las principales patologías presentes en México, como el cáncer o la diabetes¹².

El abasto de medicamentos, vacunas e insumos está comprometido desde el inicio de la administración federal. Las compras discrecionales en el extranjero solo vinieron a poner más dificultades.

¹¹ Organización Panamericana de la Salud, Fondo Rotatorio de la OPS. Portal Web , consultado el día 18 de Agosto de 2020. <https://www.paho.org/es/recursos/fondo-rotatorio-ops>

¹² Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), Portal Web, consultado el 19 de Agosto de 2020, <https://dispositivosmedicos.org.mx/buscar-el-abasto-nacional-de-medicamentos-en-el-extranjero-es-inexplicable-y-altamente-riesgoso-canifarma/>

Aunado a lo anterior, como ya se ha mencionado, la complejidad en las relaciones jurídicas entre UNOPS, INSABI, Proveeduría y Operadores Logísticos, la falta de determinación de responsabilidades, la incapacidad para la coordinación entre las Instituciones, las incertidumbres jurídicas e incapacidades de la UNOPS, han provocado un desabasto de insumos en las Instituciones del Sector Público de Salud.

Conforme se establece en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SSA1-2015, “Buenas prácticas de fabricación de medicamentos”, en el Capítulo XVI “Buenas Prácticas de Almacenamiento y Distribución”; la distribución de los medicamentos es una actividad importante en el manejo integral de la cadena de suministro.

Actualmente la red distribuidores de medicamentos es cada vez más compleja, por lo que es indispensable que las empresas distribuidoras lleven a cabo las Buenas Prácticas de Almacenamiento y Distribución como lo establece la Norma antes mencionada y cuenten con Licencia Sanitaria expedida por COFEPRIS a fin de asegurar la entrega de los medicamentos en las condiciones sanitarias que requiere la población.

Bajo el esquema de compra de insumos para la salud que inicialmente se realizó a través de UNOPS para abastecer 2021 y con la compra complementaria de INSABI e Instituciones de Salud, se instrumentaron diversos requisitos de recepción y entrega de medicamentos para laboratorios fabricantes, operadores logísticos y almacenes estatales. Así mismo, se implementó un mecanismo para que los Laboratorios Farmacéuticos y Distribuidores, realizaran la entrega en el Valle de México siendo los “Operadores Logísticos”, quienes lleven a cabo la recepción y revisión de los insumos, de conformidad con los contratos asignados, y finalmente los operadores logísticos sean los encargados de almacenar y realizar la distribución a los almacenes estatales que requieren estos insumos. El hecho de recibir y distribuir a diferentes instituciones de salud bajo los diferentes requisitos solicitados por cada dependencia, ocasionó diversos problemas con los proveedores a la recepción de medicamentos y la documentación correspondiente, situación que se presentó en la recepción de los almacenes estatales de las unidades médicas, afectando el cumplimiento oportuno de la entrega de medicamentos, por lo que es indispensable se instrumente la homologación de requisitos en todas las instituciones participantes de la Compra Consolidada.

Conforme lo establece el artículo 4 Constitucional, toda persona tiene derecho a la protección a la salud. Es indispensable que los medicamentos estén disponibles cuando la población lo demanda en las mejores condiciones en calidad, oportunidad y precio; por lo que es necesario integrar y observar en la LAASSP, los procesos de planeación, adquisición, fabricación, almacenamiento y distribución a fin de cubrir oportunamente los requerimientos a las Instituciones de Salud en todo el país, considerando el debido cumplimiento de la normatividad sanitaria. El comprador está obligado a validar que las empresas distribuidoras que contraten, cumplan con toda la regulación sanitaria a través de visitas o certificaciones que permitan cumplir este requisito.

INEFAM realizó un estudio de la Evolución del desabasto de medicamentos de 2016 a abril de 2022. A partir del segundo semestre de 2019 es evidente la caída en el abasto en piezas y que coincide con la salida de los distribuidores en la compra pública, a la que se suma una serie de acontecimientos, entre ellos, la compra UNOPS 2021.

Evolución del desabasto de medicamentos de 2016 a abril de 2022, índices del análisis MAT.



En la evolución mensual de los índices de piezas e importes, 2016-2022. A partir del segundo semestre de 2019 es evidente la caída en el abasto en piezas y que coincide con la salida de los distribuidores en la compra pública, a la que se suma una serie de acontecimientos que explican la evolución entre las entidades federativas para los años subsecuentes

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM-SP*

*Nota: El análisis se realiza con la información promedio de los doce meses anteriores comparando con la información de doce meses por año.



WWW.INEFAM.COM

COPYRIGHT © DERECHOS RESERVADOS.
INFO@INEFAM.COM

14

El fracaso de los contratos con la UNOPS:

UNOPS no ha cumplido su propio calendario establecido en los convenios con INSABI para la entrega de medicamentos.

De acuerdo con especialistas en el sector, UNOPS carece de la experiencia, la capacidad técnica y operativa para poner en marcha una compra de las dimensiones del mercado mexicano.

No obstante, al estar exceptuada la LAASSP de este procedimiento internacional, no debe acreditarse lo señalado respecto de la excepción a la licitación pública, en el artículo 40, que consiste en que, se adjudiquen contratos a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

UNOPS tampoco está sujeta a un ejercicio presupuestario establecido, al contrario del Gobierno de México, por lo que, al recibir el pago anticipado, UNOPS puede ejercerlo de conformidad con sus procesos, aunque exista retraso.

Se tiene conocimiento del retraso en la compra consolidada de la UNOPS:

- En junio de 2021, UNOPS informó a la Secretaría de Salud que no había tenido éxito en la adquisición de 710 claves de medicamentos y 286 de material de curación¹³. De las 1,403 claves requeridas de medicamentos, la UNOPS logró adquirir 693, mientras que, de material de curación, de las 631 requeridas, la oficina de la ONU logró adjudicar solo 345. El Secretario de Salud, explicó que, en total mediante el mecanismo de UNOPS, se adjudicaron 1,038 claves y se han formalizado 995 con contratos que representan un monto de 2,262 millones de dólares. Lo que equivale solo al 55% de lo comprometido.
- E incluso, se reconoció que, con un “Plan B”, el gobierno federal pudo adquirir en unos días, lo que la UNOPS no pudo en 10 meses¹⁴.
- Para 2022, de acuerdo con una evaluación del INEFAM¹⁵ recogida por la periodista Maribel Ramírez Coronel de “El Economista”, la UNOPS en su licitación no alcanzó a cubrir la totalidad de requerimientos (de genéricos), de modo que las instituciones de salud (IMSS, ISSSTE, Sedena, etcétera) se vieron obligadas a comprar por fuera casi 60% y a precios promedio muy altos. El precio promedio de la licitación UNOPS, calcula, INEFAM, fue de cerca de 33 pesos promedio, en tanto que en las compras hechas por las instituciones médicas el precio promedio llegó hasta 45 pesos (casi 50% por encima).
- Además, las cifras de UNOPS no se consideran tampoco el costo adicional que representa el reparto y distribución de la última milla –de parte de los operadores logísticos, así como de Birmex y Sedena, cada uno de los cuales hacen su propio cobro– mismo que antes estaba incluido en el precio del fármaco. Por lo que, al final, los costos se elevan y hay una enorme tardanza para que los insumos adquiridos lleguen a las manos del paciente.
- Finalmente, la UNOPS reconoce que solamente compra a proveedores de siete países, pero en su gran mayoría –en más de 90%– cubre la demanda con proveedores nacionales.

En contraste, hasta el año del 2018, había un abasto en las compras consolidadas de medicamentos del 98%. Es evidente que el nuevo modelo de contrataciones, al amparo del párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP no ha funcionado. Además, conforme datos de CANIFARMA, más del 90% del abasto nacional ha sido cubierto por empresas establecidas en México, lo que refleja el fracaso de estos convenios con la UNOPS.

¹³ <https://presidente.gob.mx/gobierno-de-la-cuarta-transformacion-logra-compra-consolidada-de-medicamentos-para-garantizar-abasto-y-derecho-a-la-salud/>

¹⁴ <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2021/07/20/4t-hizo-en-37-dias-lo-que-la-unops-no-pudo-en-10-meses-con-la-compra-de-medicamentos-alcocer/>

¹⁵ <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/UNOPS-en-Mexico-se-quedo-corta-20220510-0137.html>

Conclusiones de la reforma para comprar medicamentos e insumos para la salud:

1. Mediante la reforma al artículo 1 de la LAASSP, se **pretende** legaliza un mecanismo más de excepción a la licitación pública, **que desde su concepción y de fondo es inconstitucional**, y se establece un régimen particular de contrataciones para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, es decir, reglas **arbitrarias impuestas desde el exterior por Entidades fuera de nuestro país**, para hacer compras de gran valor económico y de importancia estratégica para la población mexicana.

Cuando lo que debería considerarse es el respeto pleno artículo 134 constitucional, para asegurar que nuestros procedimientos de compra se realicen con base en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado, preferentemente por medio de una licitación pública y que beneficie a la industria, el empleo y la economía en el territorio nacional. **Además de fortalecer, los mecanismos y procedimientos establecidos en las Leyes Mexicanas.**

2. El procedimiento de contratación, conforme a la reforma, basado en la intervención de organismos internacionales como la OMS y la OPS, es contrario a diversos principios establecidos en la LAASSP:
 - No es requisito que UNOPS, cumpla con capacidad de abastecimiento, capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.
 - No hay sanciones a UNOPS por incumplimiento de contrato, ya que el convenio solo fija solamente un procedimiento de responsabilidad de carácter civil, en el que INSABI asume la responsabilidad.
 - No hay obligaciones para entregar información al INAI.
 - No hay obligaciones para para que los órganos internos de control o la ASF realice auditorías.
 - No se contempla respetar licitaciones con países con los que México cuenta con un tratado comercial en con capítulo de compras públicas.
 - No se contempla la preferencia por proveedores que fomenten el empleo de los recursos humanos del país, la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional.
 - Nos se contempla la aplicación de la regla que da preferencia nacional de hasta el 15% en el precio, respecto de los bienes de importación. Por lo que se verá afectada la industria nacional y empleo doméstico.
3. El abasto de medicamentos e insumos para la salud está comprometido, puesto que como se explicó anteriormente, los fondos de los organismos internacionales no ofertan los requerimientos de México, en cuanto a medicamentos oncológicos, hipoglucémicos y otros, que son indispensables para atender el perfil patológico de los mexicanos

(atención al cáncer, diabetes, etc.). Estos fondos se crearon para países en situación de pobreza, con problemas para ejecutar compras para garantizar abasto de vacunas o para enfermedades como la polio o el sarampión, de las cuales ya hay producción dentro del país, y la industria farmacéutica nacional puede cubrir la demanda.

4. UNOPS ha demostrado que no cuenta con la capacidad para realizar la compra de insumos para la salud en México, como lo evidencian sus retrasos de acuerdo con sus propias proyecciones y los resultados obtenidos al final de los procesos de adquisiciones que han llevado a cabo, los cuales no han superado el 60% de claves adjudicadas, sin tomar en cuenta que ni siquiera están comprando la totalidad de las claves que ocupa el sector público de salud.
5. Los insumos que se adquieren en los fondos internacionales señalados, son precalificados por la OMS, lo que no asegura su seguridad, calidad, ni eficacia. Respecto de los medicamentos que se piensan adquirir en los fondos internacionales, la OMS establece la necesidad de que cada país haga su propia validación de acuerdo con sus normas sanitarias. Con este procedimiento de compras internacionales, corremos el riesgo de que los hospitales del país se llenen productos para la salud de dudosa procedencia, situación que incluso ya está ocurriendo, con la importación de medicamentos escritos en idiomas extranjeros¹⁶. Con lo que tampoco se estarían cumpliendo las disposiciones normativas referentes a cumplir con las mejores condiciones en cuanto a calidad y seguridad de las compras.
6. La compra de medicamentos e insumos con organizaciones internacionales puede generar una distorsión en la competencia del mercado de insumos para la salud, limitará artificialmente la cantidad de proveedores con el riesgo a dejar al mercado sin los suficientes participantes y pueden conducir a que menos proveedores presenten ofertas; lo que eventualmente conducirá a una menor competencia y a limitar la calidad y variedad de los productos ofrecidos, así como aumentar los costos de los servicios de salud en general.
7. La compra de medicamentos e insumos con organismos internacionales no parece ser una alternativa de bajo costo, ni generar los ahorros prometidos, pues como se comentó en el presente ensayo, el costo del Acuerdo entre INSABI y la UNOPS, tendrá un costo mayor a los dos mil millones de pesos, solamente por costos de recuperación. Adicionalmente la distribución hasta el destino final, de los medicamentos e insumos, estará a cargo del INSABI, por cuenta propia y con recursos propios, por lo que deben considerarse los de gestión de inventarios y la transportación adicional.
8. Como ha documentado el IMCO, a pesar de que la UNOPS está haciendo uso de recursos públicos, no está definido el grado de aplicación de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (LGTAIP). Contrario a lo

¹⁶ <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Medicamentos-en-lituano-alarman-al-gremio-de-QFBs-20210221-0093.html>

que pasaría con una institución del gobierno de México, no existen mecanismos claros para transparentar estas compras. La colaboración con la UNOPS para gestionar las compras de medicamentos en México no ha mejorado la transparencia, ya que el nivel de detalle de la información disponible es menor¹⁷.

9. Adicionalmente, el nuevo esquema de compra con organismos internacionales impedirá que las compras sean transparentes, o que sean fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación o el órgano interno de control, e incluso que se asignen responsabilidades por incumplimiento a los convenios. Ya que, como se señala en el Artículo IX, “responsabilidad civil”, del convenio, se señala que INSABI asumirá la responsabilidad de las acciones a cargo de la UNOPS, y mantendrá indemne a su personal, agentes, empleados de toda acción, reclamación, demanda, o proceso de responsabilidad.

10. El Poder Judicial de la Federación, en amparo otorgado en contra de la reforma a la LAASSP en su artículo 1, párrafo quinto, emitido por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México PRAL. 931/2020, señaló que *“es dable que las adjudicaciones que permitan la autosuficiencia de adquisición, en calidad y precio, que beneficien la economía nacional dentro del sector de proveeduría médica; incluso, como incentivo para la generación de ese tipo de productos y servicios competitivos a nivel no solo nacional sino internacional por parte de productores nacionales. De esa forma, no es dable considerar que tratándose de adquisición o prestación de servicios en el sector salud, solamente se verifique el procedimiento internacional en comento, sino que debe ponderarse la importancia de la salud de la población; pero sobre la base de que es la licitación la imperante dentro de la materia de contrataciones, y solo por excepción los demás procedimientos que establezca el legislador ordinario”*. Por lo que se advierte muy probable que dicha reforma quede sin efectos en los próximos meses, al otorgarse más amparos en el mismo sentido a la industria nacional farmacéutica.

¿Qué deberíamos hacer para mejorar el abasto de medicamentos?:

- Evaluar la salida del convenio con la UNOPS o modificar sus cláusulas de manera urgente, a fin de eliminar la discrecionalidad y opacidad de los convenios actuales firmados con el INSABI.
- Recurrir al abasto que garantiza la industria nacional, con buenos costos, distribución eficiente y con beneficios para la economía nacional y empleo doméstico.
- Establecer protocolos para realizar compras públicas en situaciones de emergencia, que empaten un esquema ágil y expedito para resolver contingencias, pero a la vez que contemplen mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y evaluaciones;

¹⁷ <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/>

prefiriendo optar en todo caso por la aplicación de la ley y la licitación pública como forma de contratación.

- Hacer una revisión y actualización de la ley para actualizar nuestra norma a contextos en los que la seguridad nacional, las crisis sanitarias, o cualquier otra situación de emergencia que puede comprometer el abasto y prestación de servicios esenciales.
- Dar claridad a los procesos de distribución, a efecto de que los medicamentos lleguen oportunamente a los pacientes en condiciones de seguridad, calidad y caducidad.
- Transparentar las compras con UNOPS y hacerlas sujetas a evaluaciones independientes.
- Establecer cláusulas de penalización en caso de incumplimientos y retrasos en los procesos a cargo de la UNOPS, tal y como sucede en los procesos de licitación nacionales bajo la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Asegurar que la contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales esté sujeta a lo establecido en los tratados en materia de compras gubernamentales, de los que México sea parte.
- Permitir la participación de testigos sociales y organizaciones de pacientes usuarios de los servicios de salud, en los procesos de compra, para vigilar el uso de los recursos públicos y el abasto.
- Asegurar que los bienes y servicios de salud comprados cuenten con los registros sanitarios, certificados, calidad, caducidad, y cumplan regulación en la materia correspondiente.
- Garantizar que los medicamentos que se adquiriera cumplan con las normas en materia de etiquetado, para que no puedan adquirirse aquellos que solamente estén disponibles en idiomas extranjeros.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas en los procesos de compra, para que el Congreso de la Unión tenga información y se realice una auditoría imparcial que evalúe los resultados de este esquema de abasto.
- Mejorar la cadena de suministro y establecer reglas claras en esta materia.

Por todo lo anterior, el Grupo Parlamentario del PAN presenta una nueva iniciativa para reformar la Ley de Adquisiciones, no solamente para impedir nuevos actos de corrupción en la compra de medicamentos y atender situaciones de emergencia, sino para ofrecer soluciones al desabasto generalizado de medicamentos.

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>Artículo 1. ... I. a VI.</p>	<p>Artículo 1. ... I. a VI.</p>
<p>Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o</p>	<p>La adquisición de bienes y prestación de servicios para la salud quedarán</p>



TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>excluidos de la aplicación de este ordenamiento solamente en el caso de que el Consejo de Salubridad General declare una emergencia sanitaria en el país, conforme lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud y demás normatividad aplicable, y siempre y cuando las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá recibir autorización de la Secretaría de la Función Pública para exceptuar la aplicación de la presente ley, además de elaborar una investigación de mercado y un estudio de factibilidad, conforme al reglamento del presente ordenamiento, que tendrán carácter público, para garantizar las mejores condiciones en la contratación.</p> <p>En caso de que la contratación de bienes o prestación de servicios para la salud se realice con organismos intergubernamentales internacionales, se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el Capítulo Cuarto de la presente ley.</p>
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>Capítulo Cuarto</p> <p>De la contratación de bienes y prestación de servicios para la salud con Organismos Intergubernamentales Internacionales.</p> <p>Artículo 43 BIS 1. La contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, será supervisada por la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Todos los procesos de contratación a los que se refiere el párrafo anterior, deberán cumplir obligatoriamente con lo establecido en la presente ley, y con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Solamente se podrá exceptuar de la aplicación de esta ley, en lo que refiere a la contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, cuando se declare una emergencia sanitaria y las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México; II. Previo a iniciar un procedimiento de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, la Secretaría de la Función Pública en conjunto con la dependencia o entidad contratante, deberán realizar una investigación de mercado que acredite la idoneidad, capacidad y mejores condiciones de contratación con dichos organismos, respecto del mercado nacional; III. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán realizar sus procesos de contratación, bajo los mecanismos de la licitación, ya sea nacional o internacional. Solamente, por



TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>causa previamente justificada, se podrá realizar por otro método, como la adjudicación directa o invitación a cierto número de proveedores pre seleccionados;</p> <p>IV. La contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales estará sujeta a las reglas establecidas en los tratados suscritos por México;</p> <p>V. En los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública;</p> <p>VI. Las dependencias o entidades contratantes, deberán asegurar que los bienes y servicios de salud adquiridos bajo este esquema cuenten con los</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>registros sanitarios emitidos por la autoridad sanitaria de México, certificados, calidad, caducidad, y cumplan con la regulación en la materia correspondiente;</p> <p>VII. Los bienes y servicios de salud que se adquieran bajo este esquema, deberán cumplir con la normatividad en materia de etiquetado expedida en México;</p> <p>VIII. Los recursos, procedimientos y resultados de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control por medio de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia;</p> <p>IX. Los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán sujetos a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;</p> <p>X. La información, investigación de mercado y fallos de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán publicarse en CompraNet y en los portales de internet de la entidad o dependencia contratante;</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>XI. En el caso de que los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales abarquen más de un ejercicio fiscal, la Secretaría de la Función Pública deberá hacer una evaluación semestral de sus resultados, tomando en cuenta el costo beneficio, para determinar si procede su continuidad; y en caso de que los resultados sean negativos, las partes podrán pactar una terminación anticipada;</p> <p>XII. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales, dependencias, entidades y los contratantes bajo esta modalidad, serán responsables por retrasos, incumplimientos o cualquier acción que afecte el abastecimiento y distribución de los bienes y servicios de salud, por lo que serán sujetos de responsabilidades administrativas, penales, o las que dieran lugar, conforme a la legislación federal, y</p> <p>XIII. Por cada proceso de contratación, la entidad o dependencia contratante deberá elaborar un informe que establezca qué bienes o servicios se adquirieron con Organismos Intergubernamentales Internacionales, el método de selección del proveedor, su costo unitario, costos de</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>logística y traslado, los costos administrativos o de recuperación, y la totalidad de los recursos fiscales utilizados.</p> <p>Artículo 43 BIS 2. Todo proceso de contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales será supervisado por un Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud.</p> <p>El Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, estará integrado por representantes de las organizaciones civiles de pacientes usuarios del sistema público de salud, así como de expertos en la materia que serán invitados bajo el mecanismo que determine la Secretaría de la Función Pública y un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad que requiera el abasto.</p> <p>Los integrantes del Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, podrán acceder a la información de los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales y requerir información. Además, tendrán a su cargo la supervisión de los procedimientos de contratación a los que se refiere el presente capítulo y podrá iniciar procesos de investigación ante la Auditoría Superior de la Federación o el Órgano Interno de Control, en caso de irregularidades.</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>Artículo 43 BIS 3. La Secretaría de la Función Pública remitirá a la Cámara de Diputados un informe anual de los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, a más tardar, el último día del mes de julio de cada año.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Quinto</p> <p style="text-align: center;">De la distribución de los medicamentos e insumos para la salud</p> <p>Artículo 43 BIS 4. Los distribuidores de medicamentos e insumos para la salud que se contraten, deberán cumplir con las normas sanitarias en materia de almacenamiento y entrega de medicamentos aplicables en las instituciones de salud y deberán contar con un sistema de gestión de calidad conforme lo establezca la norma oficial.</p> <p>La norma oficial a la que se refiere el párrafo anterior, considerará, al menos, los siguientes requisitos que deberán cumplir los distribuidores:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Licencia sanitaria vigente expedida por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; II. Personal capacitado, procedimientos de higiene y seguridad; III. Instalaciones con almacenes y equipos adecuados; IV. Áreas especializadas para productos controlados y red fría;

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>V. Sistema de validación de transporte;</p> <p>VI. Control de inventarios;</p> <p>II. Estrategias de planeación y control de procesos logísticos, y</p> <p>II. Sistemas de rastreo y control del suministro.</p> <p>Artículo 43 BIS 5. Para garantizar el abastecimiento oportuno de medicamentos e insumos para la salud, en los contratos entre las partes se deberá:</p> <p>I. Definir los requisitos de recepción y entrega, a fin de agilizar los procesos de recepción y distribución. En el caso de compras consolidadas, se deberán contar con requisitos homologados de recepción y distribución a las diversas instituciones participantes;</p> <p>I. Establecer un programa escalonado de recepción y entrega de productos, de ser el caso;</p> <p>II. Formalizar un esquema de comunicación con los entes contratantes, especificando donde se realizarán las entregas finales, productos y cantidades que recibirán;</p> <p>III. Garantizar que las unidades médicas o almacenes de las instituciones de salud receptoras cumplan con la</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>normatividad sanitaria, cuenten con sistemas de refrigeración y licencia de medicamentos controlados;</p> <p>IV. Tener un proceso de planeación que considere los requerimientos consolidados de los contratantes participantes, de ser el caso, y</p> <p>V. Estipular un proceso de planeación que considere los tiempos de fabricación y el cumplimiento de la normatividad sanitaria para el almacenamiento y distribución de medicamentos.</p>

Por lo anteriormente señalado, se propone el siguiente decreto:

ÚNICO. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1; y se adicionan un Capítulo Cuarto y un Capítulo Quinto al Título Segundo, adicionándose los artículos 43 BIS 1, 43 BIS 2, 43 BIS 3, 43 BIS 4 y 43 BIS 5, todos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para queda como sigue:

Artículo 1. ...

I. a VI. ...

...

...

...

La adquisición de bienes y prestación de servicios para la salud quedarán excluidos de la aplicación de este ordenamiento solamente en el caso de que el Consejo de Salubridad General declare una emergencia sanitaria en el país, conforme lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud y demás normatividad aplicable, y siempre y cuando las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá recibir autorización de la Secretaría de la Función Pública para exceptuar la aplicación de la

presente ley, además de elaborar una investigación de mercado y un estudio de factibilidad, conforme al reglamento del presente ordenamiento, que tendrán carácter público, para garantizar las mejores condiciones en la contratación.

En caso de que la contratación de bienes o prestación de servicios para la salud se realice con organismos intergubernamentales internacionales, se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el Capítulo Cuarto de la presente ley.

Capítulo Cuarto

De la contratación de bienes y prestación de servicios para la salud con Organismos Intergubernamentales Internacionales.

Artículo 43 BIS 1. La contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, será supervisada por la Secretaría de la Función Pública.

Todos los procesos de contratación a los que se refiere el párrafo anterior, deberán cumplir obligatoriamente con lo establecido en la presente ley, y con lo siguiente:

- I. Solamente se podrá exceptuar de la aplicación de esta ley, en lo que refiere a la contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, cuando se declare una emergencia sanitaria y las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México;
- II. Previo a iniciar un procedimiento de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, la Secretaría de la Función Pública en conjunto con la dependencia o entidad contratante, deberán realizar una investigación de mercado que acredite la idoneidad, capacidad y mejores condiciones de contratación con dichos organismos, respecto del mercado nacional;
- III. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán realizar sus procesos de contratación, bajo los mecanismos de la licitación, ya sea nacional o internacional. Solamente, por causa previamente justificada, se podrá realizar por otro método, como la adjudicación directa o invitación a cierto número de proveedores pre seleccionados;
- IV. La contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales estará sujeta a las reglas establecidas en los tratados suscritos por México;
- V. En los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de

condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública;

- VI. Las dependencias o entidades contratantes, deberán asegurar que los bienes y servicios de salud adquiridos bajo este esquema cuenten con los registros sanitarios emitidos por la autoridad sanitaria de México, certificados, calidad, caducidad, y cumplan con la regulación en la materia correspondiente;
- VII. Los bienes y servicios de salud que se adquieran bajo este esquema, deberán cumplir con la normatividad en materia de etiquetado expedida en México;
- VIII. Los recursos, procedimientos y resultados de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control por medio de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia;
- IX. Los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán sujetos a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- X. La información, investigación de mercado y fallos de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán publicarse en CompraNet y en los portales de internet de la entidad o dependencia contratante;
- XI. En el caso de que los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales abarquen más de un ejercicio fiscal, la Secretaría de la Función Pública deberá hacer una evaluación semestral de sus resultados, tomando en cuenta el costo beneficio, para determinar si procede su continuidad; y en caso de que los resultados sean negativos, las partes podrán pactar una terminación anticipada;
- XII. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales, dependencias, entidades y los contratantes bajo esta modalidad, serán responsables por retrasos, incumplimientos o cualquier acción que afecte el abastecimiento y distribución de los bienes y servicios de salud, por lo que serán sujetos de responsabilidades administrativas, penales, o las que dieran lugar, conforme a la legislación federal, y

XIII. Por cada proceso de contratación, la entidad o dependencia contratante deberá elaborar un informe que establezca qué bienes o servicios se adquirieron con Organismos Intergubernamentales Internacionales, el método de selección del proveedor, su costo unitario, costos de logística y traslado, los costos administrativos o de recuperación, y la totalidad de los recursos fiscales utilizados.

Artículo 43 BIS 2. Todo proceso de contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales será supervisado por un Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud.

El Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, estará integrado por representantes de las organizaciones civiles de pacientes usuarios del sistema público de salud, así como de expertos en la materia que serán invitados bajo el mecanismo que determine la Secretaría de la Función Pública y un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad que requiera el abasto.

Los integrantes del Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, podrán acceder a la información de los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales y requerir información. Además, tendrán a su cargo la supervisión de los procedimientos de contratación a los que se refiere el presente capítulo y podrá iniciar procesos de investigación ante la Auditoría Superior de la Federación o el Órgano Interno de Control, en caso de irregularidades.

Artículo 43 BIS 3. La Secretaría de la Función Pública remitirá a la Cámara de Diputados un informe anual de los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, a más tardar, el último día del mes de julio de cada año.

Capítulo Quinto

De la distribución de los medicamentos e insumos para la salud

Artículo 43 BIS 4. Los distribuidores de medicamentos e insumos para la salud que se contraten, deberán cumplir con las normas sanitarias en materia de almacenamiento y entrega de medicamentos aplicables en las instituciones de salud y deberán contar con un sistema de gestión de calidad conforme lo establezca la norma oficial.

La norma oficial a la que se refiere el párrafo anterior, considerará, al menos, los siguientes requisitos que deberán cumplir los distribuidores:

- I. Licencia sanitaria vigente expedida por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;**
- II. Personal capacitado, procedimientos de higiene y seguridad;**
- III. Instalaciones con almacenes y equipos adecuados;**
- IV. Áreas especializadas para productos controlados y red fría;**
- V. Sistema de validación de transporte;**
- VI. Control de inventarios;**
- VII. Estrategias de planeación y control de procesos logísticos, y**
- VIII. Sistemas de rastreo y control del suministro.**

Artículo 43 BIS 5. Para garantizar el abastecimiento oportuno de medicamentos e insumos para la salud, en los contratos entre las partes se deberá:

- I. Definir los requisitos de recepción y entrega, a fin de agilizar los procesos de recepción y distribución. En el caso de compras consolidadas, se deberán contar con requisitos homologados de recepción y distribución a las diversas instituciones participantes;**
- VI. Establecer un programa escalonado de recepción y entrega de productos, de ser el caso;**
- VII. Formalizar un esquema de comunicación con los entes contratantes, especificando donde se realizarán las entregas finales, productos y cantidades que recibirán;**
- VIII. Garantizar que las unidades médicas o almacenes de las instituciones de salud receptoras cumplan con la normatividad sanitaria, cuenten con sistemas de refrigeración y licencia de medicamentos controlados;**
- IX. Tener un proceso de planeación que considere los requerimientos consolidados de los contratantes participantes, de ser el caso, y**

- X. Estipular un proceso de planeación que considere los tiempos de fabricación y el cumplimiento de la normatividad sanitaria para el almacenamiento y distribución de medicamentos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los procedimientos de compra con Organismos Intergubernamentales Internacionales en curso, deberán ceñirse a las disposiciones que se establecen en el presente decreto, para lo cuál, de ser el caso, deberán modificarse las condiciones de los contratos, convenios y demás instrumentos jurídicos celebrados en un plazo máximo de un año.

TERCERO. Las normas oficiales y normatividad materia del presente decreto, deberán actualizarse en un plazo no mayor a los 180 días naturales a su entrada en vigor.

Atentamente

Diputado Federal,
Éctor Jaime Ramírez Barba.



Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2022.

Bibliografía y Fuentes de Consulta:

- Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), Portal Web, consultado el 19 de Agosto de 2020, <https://dispositivosmedicos.org.mx/buscar-el-abasto-nacional-de-medicamentos-en-el-extranjero-es-inexplicable-y-altamente-riesgoso-canifarma/>
- Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, consultado el día 18 de agosto de 2020. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jul/20200729-I.pdf>.

- Diario Oficial de la Federación (DOF), DECRETO por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 3 de abril de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios, publicado el 27 de marzo de 2020. (...), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), DECRETO por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado el 11 de agosto de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598205&fecha=11/08/2020.
- Gobierno Federal, Comunicado conjunto del Gobierno de México, UNOPS y OPS/OMS. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567265/Comunicado_1156_31jul20.pdf
- Instituto de Salud para el Bienestar. Fecha de publicación, 31 de julio de 2020. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. del <https://www.gob.mx/insabi/documentos/conferenciapresidente-31-julio-2020-firma-acuerdo-para-compra-de-medicamentos-y-vacunas-unops-oms-249254>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) ¿Compras de emergencia o compras de pánico?, consultado el día 19 de Agosto de 2020. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/20200728_Compras-de-emergencia_Documento.pdf
- Ley General de Salud, artículo 181, consultado el día 21 de Agosto de 2020 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf.
- Miguel Ángel Gutiérrez Salazar. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Medidas de prevención frente a actos de corrupción durante emergencias sanitarias. Publicado el 19 de mayo de 2020. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14695/15744>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). Fondo Estratégico de la OPS, Portal web, consultado el día 18 de Agosto de 2020. <https://www.paho.org/es/fondo-estrategico-ops-pagina-actualizada-2020>

- Organización Panamericana de la Salud, Fondo Rotatorio de la OPS. Portal Web, consultado el día 18 de Agosto de 2020. <https://www.paho.org/es/recursos/fondo-rotatorio-ops>
- Organización para las Naciones Unidas (ONU). Gobierno de México inicia proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS y la OPS/OM, Portal Web, consultado el 20 de agosto de 2020, https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1556:gobierno-de-mexico-inicia-proceso-de-compra-eficiente-de-medicamentos-y-vacunas-junto-a-la-unops-y-la-ops-oms&Itemid=0
- Organización Mundial de la Salud (OMS), Portal Web, consultado el 18 de agosto de 2020, Disclaimer for WHO list of prequalified diagnostic products en https://www.who.int/diagnostics_laboratory/evaluations/PQ_list/en/
- Plataforma COMPRANET. Datos Abiertos de contratos. Consultado el día 21 de Agosto de 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>
- Periódico Reforma, Portal Web, consultado el 18 de agosto de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/reforma-para-comprar-medicamentos-en-el-extranjero-pone-en-peligro-a-600-mil-empleos-ip>
- Secretaría de la Función Pública. Función Pública avanza con los procedimientos sancionatorios por la compra de 20 ventiladores del IMSS en Hidalgo. Portal Web. Fecha de publicación 13 de mayo de 2020, consultado el día 21 de Agosto de 2020
- Secretaría de Salud. Fecha de publicación, 23 de mayo de 2019. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. <https://www.gob.mx/salud/articulos/salud-signa-acuerdo-con-organismo-de-la-onu>

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Quienes suscriben, **Diputada Yolanda de la Torre Valdez y Diputado Rodrigo Fuentes Ávila** integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados**, al tenor del siguiente:

Planteamiento y Argumentación

Sistema de Cuidados

Desde años atrás, diversas instituciones del Estado mexicano en colaboración con organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han sumado esfuerzos para promover y desarrollar programas, políticas y acciones orientadas al sistema de cuidados en nuestro país.

Para iniciar, tomaremos como referencia la definición que refiere la Ley No.19.353 de Uruguay por el que se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados y en el cual señalan lo siguiente:

“El Sistema Cuidados es un conjunto de acciones que busca el desarrollo integral, la autonomía y el bienestar de la población en situación de dependencia, es decir, aquellas que necesitan la ayuda de otras personas

para realizar actividades de la vida diaria. Implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a estas personas.”¹

Bajo esta definición, podemos señalar que existe una responsabilidad compartida entre la sociedad, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar el acceso libre y universal a estos servicios a toda persona que lo requiera para lograr el mejor desarrollo de su vida, toda vez que se trata de una situación que se presenta en todos los niveles, edades, condiciones y latitudes.

De acuerdo con el BID, en América Latina y el Caribe, los servicios de cuidado se han vuelto en una necesidad prioritaria para millones de familias, por lo que el diseño de estrategias y políticas se ha vuelto uno de los principales retos de los Gobiernos para garantizar que las personas que por su condición de dependencia requieran de estos servicios, puedan acceder a ellos con la mayor calidad posible que les permita continuar con el desarrollo pleno de sus vidas.

Por otro lado, los servicios de cuidados deben tomar en cuenta a las personas que se dedican a estas actividades, es decir, las estrategia y políticas no solo deben estar orientadas hacia las personas que necesiten de los servicios, sino que se debe evaluar y diseñar, considerando la situación en la que las personas cuidadoras se encuentran, pues a vista de diversos estudios, estas personas llegan a presentar pobres condiciones de trabajo que garanticen un servicio de calidad.

Dese años atrás, se ha observado que, en muchos casos, esta situación recae en mujeres de familia a las que se les impone la atención y cuidado de las personas que se encuentren en situación de dependencia, tales como hijas, hijos, parejas, padres o familiares, lo cual, limita en muchos sentidos la libertad y el desarrollo de estas personas cuidadoras.

¹ Ver, <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/presentacion-del-sistema-de-cuidados#:~:text=El%20Sistema%20Cuidados%20es%20un,actividades%20de%20la%20vida%20diaria>.

Otro aspecto que se debe considerar al momento de establecer políticas y acciones orientadas a los cuidados es considerar la condición de dependencia en la que se encuentran las personas con discapacidad, toda vez que su propia condición exige de forma permanente en la gran mayoría de los casos contar con la asistencia o apoyo de otras personas para desarrollar sus actividades.

De acuerdo con la ONU, la atención de cuidados encuentra denominadores comunes que deben tomarse en cuenta al momento de desarrollar una estrategia pública, siendo estos: la relación entre las personas cuidadas y cuidadoras, los costos monetarios de acceder a un servicio de este tipo, el grado de dependencia de la persona cuidada incidirá en el tipo de servicios que se requieran, y el tipo de actividades de cuidado desde las directas como las indirectas.

En síntesis, las acciones, estrategias, políticas o programas en materia de cuidados deben estar orientadas a atender una necesidad primordial para aquellas personas que requieran de la asistencia y cuidado de otra persona para garantizar una mejor calidad de vida, y a su vez promover que las personas cuidadoras desarrollen estas actividades de forma profesional y bajo la completa protección de sus derechos laborales.

Situación en México.

De acuerdo con el diagnóstico titulado “Bases para una Estrategia Nacional de Cuidados” realizado por ONU Mujeres en 2018, se señala que nuestro país carece de un sistema de cuidados que sea suficiente, de calidad, accesible y paritario.²

² Ver,

<https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/BASES%20PARA%20UNA%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20CUIDADOS%202018%20web1.pdf>

Derivado de esto, el documento citado revela que ante la situación en la que se encuentran los servicios de cuidados en México, en distintos hogares del país se vislumbran problemas sensibles que afectan tanto los derechos de las personas cuidadas como de las personas cuidadoras.

Dos aspectos para destacar que abonan a la problemática de la baja calidad en los servicios de cuidados en nuestro país está se refieren en primera estancia a las condiciones socioeconómicas de las personas que requieran cuidados y en segundo plano se refiere a la estructura familiar.

Es decir, en México, dependiendo de la condición económica, pero sobre todo dependiendo de la estructura familiar como puede ser una madre soltera, adultos mayores, una familia homoparental o una persona casada con ingresos de clase media, tendrá distintos accesos a los servicios de cuidados, incluso, si dentro de la estructura existen integrantes con discapacidades los servicios podrán variar en accesibilidad, suficiencia y calidad.

De acuerdo con el “Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México” realizado por el CIDE, se revela *que la mayor parte de las personas que necesitan cuidados son niños y niñas menores de 15 años, adultos mayores y personas con enfermedades temporales o con limitaciones permanentes.*³

En contexto, en nuestro país hasta el censo de 2020 existen más de 31.8 millones de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 14 años, de los cuales al menos un tercio de ellos (10 millones aprox.) requieren cuidados constantes, que implica la necesidad de tener acompañamiento y vigilancia en sus actividades cotidianas.

Respecto a la población adulto mayor de 60 años o más, en México alcanza los 15.1 millones de personas.

³ Ver, <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>

Por último, la población con discapacidad resulta en un total de 6.1 millones de personas, de los cuales, el 48% presenta dificultades para caminar, subir o bajar, 44% tienen una discapacidad visual aun usando lentes, el 22% tienen debilidad auditiva aun utilizando dispositivos y el 19% no puede bañarse, vestirse o comer, de este último caso estamos hablando de aproximadamente de 1.15 millones de personas en esta situación.

De forma más profunda y tomando en cuenta el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existen poco menos de 30 millones de personas que de alguna u otra forma requieren de la atención o algún tipo de servicio de cuidado para desarrollar sus vidas cotidianas.

Por otro lado, y como se ha mencionado, es importante destacar que la estructura familiar resulta importante para determinar las acciones que emprenden los integrantes de una familia ante un o varios casos que puedan presentarse donde se requieran de servicios de cuidados, esto, porque como se ha señalado, dependiendo de la estructura, será el tipo y nivel de acceso que se puedan obtener de estos servicios.

En contexto, el 42% de los hogares en el país están conformados por una mujer, un hombre y al menos una hijo o hija, el 12% de los hogares, está compuesto por una mujer, un hombre, al menos una hija o hijo, y un familiar (padre o madre de la jefa o jefe del hogar), con 10% están los hogares por un hombre y una mujer, y con 9.2% los hogares con mujer sola y una hijo o hija.⁴

De lo anterior, resulta interesante señalar que los hogares constituidos por una mujer, un hombre, una hija o hijo y una o un familiar, destinan en promedio 60 horas a la semana al cuidado sin paga en el hogar, mientras

⁴ Ibidem.

que un hogar de una mujer sola con una hija o hijo y una o un familiar le destina cerca de 58 horas de cuidado a la semana.⁵

Para dar atención a estas necesidades en México existen distintas alternativas para acceder a un servicio de cuidado, sin embargo, como se ha mencionado todo dependerá de la estructura y el nivel socioeconómico.

Desde nivel gobierno, el Estado cuenta tanto con el Instituto Mexicano del Seguro Social, como con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin embargo, sus servicios están condicionados a derechohabientes y disponibilidad, por lo que la oferta se vuelve limitada.

A nivel privado, existen distintas alternativas como hospitales o empresas de servicios de cuidado, esta opción resulta ser inaccesible para miles de familias pues los costos dependerán del grado de dependencia en el que se encuentre la persona.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) resultan ser otra alternativa, no obstante, después de las reformas fiscales en esta materia la posibilidad de acción de las OSC se verá limitada.

Por último, la se encuentran los hogares que sin ningún tipo de paga realizan actividades de cuidado sobre familiares lo que implica en este caso una de las situaciones de mayor preocupación, pues se vulneran los derechos tanto de las personas cuidadas como cuidadoras a gozar de una vida libre para el desarrollo.

Adicional a esto, resulta preocupante que menos del 40% de los hogares que se encuentran esta condición, cuentan con empleo formal con acceso a los servicios de seguridad social.

⁵ Ibidem.

Para complementar este apartado, de acuerdo con el Diagnóstico, debemos señalar lo relativo a la situación de desigualdad y disparidad de género, que afecta en estos casos principalmente a las mujeres, tanto al ser personas cuidadas como personas cuidadoras, toda vez que este sector de la población, tiene más dificultades de encontrar un trabajo formal, la esperanza de vida es mayor y por tanto, en el largo plazo requerirán de mayor cuidado a comparación de un hombre, además respecto a la condición de cuidadora, se asume que las mujeres son por definición la persona indicada para cuidar de las o los familiares que lo requieran.

Personas con discapacidad

Respecto a esto último anterior, la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU), señala que la situación de discapacidad es de naturaleza compleja por impactar en todos los aspectos de la vida de una persona generalmente durante toda su vida.⁶

Adicional, señalando el contenido de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el inciso e) señala lo siguiente:⁷

e) “Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Adicional el inciso g) y j) establecen que:

“g) Destacando la importancia de incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad como parte integrante de las estrategias pertinentes de desarrollo sostenible,

⁶ Ver, <https://www.adasu.org/prod/1/239/Doc..Sistema.Cuidados.Discapacidad..pdf>

⁷ Ver, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

j) Reconociendo la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso”,

Siguiendo con la Convención citada, el artículo 28 numeral 2, inciso c), señala lo relativo al nivel de vida adecuado y protección social, y dice:

“2. Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados;

Por lo anterior, los programas, políticas o acciones que se realicen desde el Gobierno en materia de cuidados, deben tomar en cuenta la situación de necesidad y dependencia que presenta la población con discapacidad, toda vez que día con día este sector ha ganado espacios de representación e importancia en el desarrollo de la vida del país.

Garantizar que las personas con discapacidad cuenten con servicios de cuidado que les garantice continuar con su desarrollo pleno, siempre bajo los principios de universalidad, progresividad, perspectiva de género y libre de discriminación.

Sin embargo, es necesario hacer una acotación, pues con el objeto de acabar con las prácticas de discriminación y se pueda garantizar que todas las personas con discapacidad reciban el apoyo que necesitan, el Estado mexicano deberá garantizar en el Sistema Nacional de Cuidados los

mecanismos de “Cuidados” y “Asistencia” necesarios, diferenciando cada uno de estos conceptos.

Es necesario ratificar que existen múltiples discapacidades, como una gran gama de colores, en donde cada una tiene diferentes alcances, en la que algunos requieren que el sistema de protección social brinde “cuidados”, y otros “asistencia”. Por ello, con el objeto de no cometer un acto de discriminación en el modelo de política social que se propone diferenciamos estos dos aspectos, pues en caso contrario se le estarían quitando facultades a las personas con discapacidad y las convierte en receptoras pasivos, por lo que los servicios de apoyo que se ofrezcan a las personas con discapacidad deben ser sobre todo respetuosas de los derechos humanos que la propia Constitución protege en su artículo primero.

Esto con el objeto de avanzar a un enfoque que trascienda la beneficencia y no se considere a las personas con discapacidad como sujetos pasivos, (sin menoscabar el hecho de que sin duda son altamente vulnerables en diversos aspectos de la vida).

En este sentido, debe considerarse que la condición individual es determinante, pero el entorno también, por ello, es necesario que el Estado mexicano trascienda la política social hacia el empoderamiento de las personas con discapacidad, para así minimizar los riesgos sociales a los que están expuestos. Pues, lo importante es que nadie esté al margen de la sociedad.

Por ello, propongo que caminemos hacia un enfoque de derechos humanos:

El enfoque de derechos humanos respecto de la discapacidad se basa en el enfoque social, ya que reconoce que las personas con discapacidad son sujetos de derechos y que el Estado y otras entidades tienen responsabilidades frente a esas personas. Este enfoque considera que las barreras de la sociedad son

discriminatorias y ofrece medios a las personas con discapacidad para que denuncien las situaciones en que se encuentran cuando existen tales barreras⁸.

En este sentido el Sistema Nacional de Cuidados, debe, sobre todo tener un “tratamiento inclusivo”. Para ello, es requisito rescatar los principios fundamentales del enfoque de derechos humanos respecto de la discapacidad enlistados en el artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

- a) el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas*
- b) la no discriminación;*
- c) la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;*
- d) el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;*
- e) la igualdad de oportunidades;*
- f) la accesibilidad;*
- g) la igualdad entre el hombre y la mujer;*
- h) el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.*

Un Sistema Nacional de Cuidados con un enfoque inclusivo y de derechos humanos nos permitirá hacer efectivos estos principios en una perspectiva transversal y evolutiva. Y justo rescatando el principio a) relativo a la dignidad inherente y la autonomía, donde el respeto de la autonomía individual de las personas con discapacidad significa que estas personas tienen, en igualdad de condiciones con los demás, opciones de vida razonables, están sujetas a la mínima interferencia en su vida privada y pueden tomar sus propias decisiones, con apoyo adecuado en caso necesario.

⁸ Ver: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_sp.pdf

En este contexto es entonces preciso diferenciar qué implica “cuidados” y “asistencia”.

Asistencia según la Real Academia Española hace referencia a esta acción de prestar socorro, favor o ayuda, medios que se dan a alguien para que se mantenga. La Convención en su artículo 19 enfatiza este derecho humano para las personas con Discapacidad:

Artículo 19 Derecho a *vivir de forma independiente* y a ser *incluido* en la comunidad.

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

- a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;*
- b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de **servicios de asistencia** domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la **asistencia personal** que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta;*
- c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de*

las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades

En este sentido, el enfoque no se centra en un tema meramente de salud, es social y de reconocimiento de derechos, donde la asistencia parte de los principios antes citados y sirve como un soporte para que las personas con alguna discapacidad sean poseedores de pleno derecho, en condiciones de libertad y control de su vida, como ciudadano, cuyo objeto de las políticas públicas que se desprendan de esto, deberán estar dirigidas al empoderamiento de las personas.

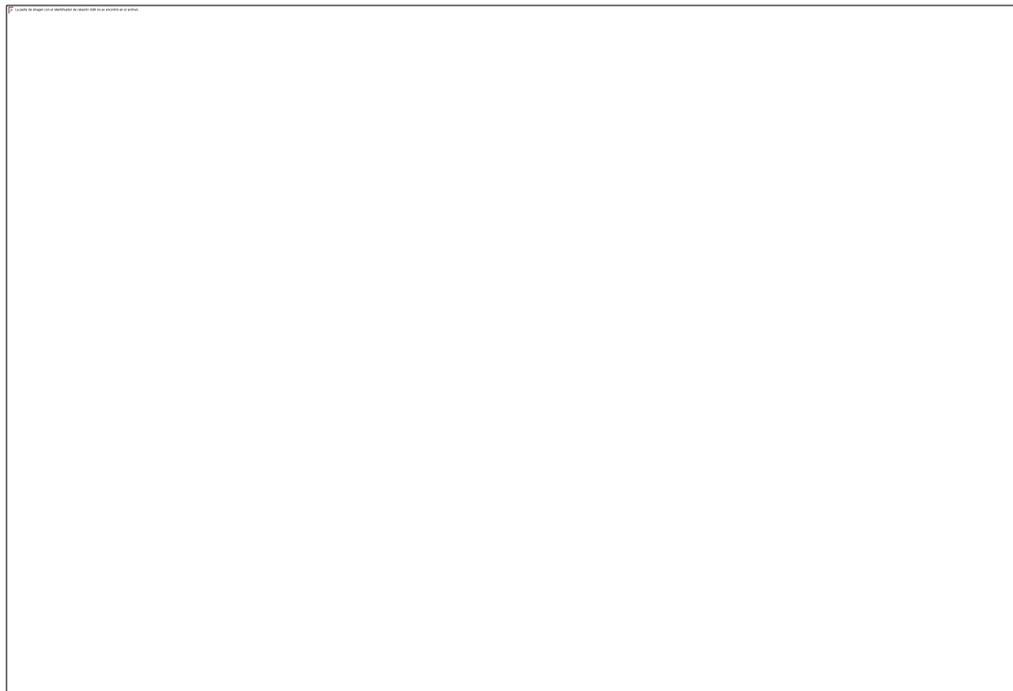
Anteriormente el concepto de discapacidad se relacionaba con un problema individual y con un enfoque médico, y ante esto la Organización Mundial de la Salud ha hecho esfuerzos por mostrar al individuo antes como persona que como sujeto de una determinada situación limitante, y en un esfuerzo de definición (aunque conscientemente plasmando que el mismo concepto evoluciona) la Convención de Personas con Discapacidad define en su artículo 1 que:

las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

El enfoque de Derechos humanos nos permite visibilizar aquellas dinámicas ocultas y las barreras que el entorno provoca y perjudica los esfuerzos para una integración plena. Sin embargo, tomando en consideración estos elementos, la Organización Mundial de la Salud que tiene el mandato de desarrollar y publicar una serie de clasificaciones relacionadas con la salud publicó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF).

- *La CIF es una de las tres clasificaciones vinculadas a la salud y el bienestar, abarcando todos los componentes de la salud humana, así como los aspectos del bienestar asociados a la salud.*
- *La CIF es un marco conceptual que provee un lenguaje para describir la discapacidad en el contexto de los facilitadores y las barreras del entorno. La CIF describe situaciones experimentadas por las personas, no a las personas en sí mismas.*
- *Funcionamiento y discapacidad son términos genéricos para describir el resultado de la interacción entre todos los componentes de la CIF. El modelo de la CIF visualiza la comprensión actual de esta interacción. La CIF puede ser usada en todos los sectores y por todos los grupos etarios, pero su utilización debe estar orientada hacia el empoderamiento de las personas con discapacidad.⁹*

Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF).¹⁰



⁹ Ver: <https://www.unicef.org/lac/media/7391/file>

¹⁰ Ver: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf p. 30

Esta clasificación es relevante en el planteamiento del Sistema de Cuidados y esta visión de derechos humanos, pues nos ofrece esta perspectiva del funcionamiento de un individuo y su interacción entre la condición de salud y los factores contextuales, los cuales interactúan y determinan el nivel y la extensión del funcionamiento de esa persona con los factores ambientales, con lo cual se puede analizar la dependencia que podría tener una persona con discapacidad, el papel de un asistente personal o su cuidador.

Y así observamos los esfuerzos internacionales por incorporar una perspectiva más amplia del tema de la asistencia y los cuidados de las Personas con Discapacidad, por lo que en este modelo no nos quedamos al margen del mismo y por ende, diferenciamos lo que implicarían acciones de “**asistencia**”, que se vincula a que las Personas con discapacidad alcancen una vida autónoma, que incluye un sistema de apoyos para la vida independiente, donde las personas eligen, en el marco de la dignidad, el derecho y la igualdad.

En este sentido el papel del Estado incluye otorgar los apoyos y oportunidades para que las personas puedan ejercer el mayor control posible sobre lo que sucede en su vida, mediante infraestructura, capacitación a asistentes personales, concientización, etcétera, es decir, que las personas con discapacidad tengan acceso a una serie de servicios de asistencia para faciliten su existencia e inclusión.

Del otro lado de la gama de discapacidades están aquellas en las que las personas requieren algo más que acciones de “asistencia”, y necesitan protección social más del tipo de “cuidados”.

En la perspectiva de derechos humanos antes desglosada se reconoce que la situación de discapacidad que vive una persona no están determinadas por las deficiencias físicas o mentales, sino por las barreras que están presentes a nivel social para que una persona pueda realizar las actividades de su vida cotidiana y participar activamente de la sociedad a la que pertenece.

Sin embargo, en algunos casos está presente la situación de discapacidad que puede implicar alguna dependencia, las cuales requieren “**cuidados**” más que asistencia personal.

Se entiende por persona en situación de dependencia aquélla que requiera de otra persona para llevar adelante actividades de la vida diaria. De acuerdo con el Libro Blanco de la Dependencia¹¹ dichas actividades comprenden: cambiar y mantener las posiciones del cuerpo, levantarse y acostarse, desplazarse dentro del hogar, asearse solo, controlar las necesidades y utilizar solo el servicio, vestirse, desvestirse y arreglarse, comer y beber, reconocer personas, objetos y orientarse y entender y ejecutar tareas sencillas.

De acuerdo con esta definición, la dependencia no es un concepto absoluto, sino relativo a la situación particular de cada persona. La situación de dependencia es un amplio espectro que puede abarcar desde una situación de desventaja para desarrollar algunas áreas de la vida, hasta estar en situación de riesgo vital. En este sentido se ha señalado que pueden identificarse “grados” de dependencia de acuerdo con la frecuencia e intensidad de apoyo que requiera de una tercera persona.

La atención a las personas en situación de dependencia, así como la promoción de la autonomía personal de las mismas constituye un desafío

¹¹ Libro Blanco de la Dependencia en España. Ver:
<https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf>

en el contexto de las políticas sociales a desarrollar por el Estado¹², en particular el Sistema de Cuidados debe tener como finalidad promover y mejorar la autodeterminación de las personas con discapacidad en situación de dependencia brindando instrumentos de gobierno para que cuenten con “asistencia” y “cuidados”.

Niñas, niños y adolescentes

El artículo 1º de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que a este sector de la población se le reconocen como titulares de derechos para su goce, protección y aplicación bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, establece como responsabilidad de las autoridades federales, las entidades federativas, municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de establecer y disponer de las acciones necesarias para ofrecer a este sector de la población los cuidados elementales gratuitos con acceso a programas de estimulación temprana y a servicios de salud, rehabilitación, esparcimiento, actividades ocupacionales y a la capacitación para el trabajo.

Bajo estos lineamientos, se determina que la obligación del Estado en materia de cuidado de la población infantil y juvenil debe contemplar la ejecución de políticas integrales de protección, en la que se incluyan los servicios de cuidado que garanticen las mejores condiciones posibles para su desarrollo dependiendo el grado de dependencia.

De esta manera, al integrar al Sistema Nacional de Cuidados la protección expresa de la población infantil y juvenil se deben garantizar que las personas cuidadoras ya sean familiares o profesionales tanto del ámbito público como privado, deban contar con la capacitación especializada para

¹² Ver: <https://www.adasu.org/prod/1/239/Doc..Sistema.Cuidados.Discapacidad..pdf>

ofrecer servicios seguros que no afecten la integridad y seguridad de este sector de la población.

Por otro lado, se reconoce que las personas cuidadoras ya sean familiares o profesionales de la materia realizan un trabajo digno para atender a la población más joven que además requiere de cuidados particulares dependiendo el grado de dependencia.

Asimismo, establecer que la población infantil y juvenil tenga un espacio de atención especializado dentro del Sistema de Cuidados garantiza el acceso a estos servicios de forma general y no solo a las niñas, niños y jóvenes que se encuentren en condición de vulnerabilidad y bajo la protección y cuidado del Sistema DIF.

Personas adultas mayores

Respecto a la población adulta mayor, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, establece en su artículo 4º como principios rectores de la Ley:¹³

- I. **Autonomía y autorrealización.** Todas las acciones que se realicen en beneficio de las personas adultas mayores orientadas a fortalecer su independencia, su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario;
- II. **Participación.** La inserción de las personas adultas mayores en todos los órdenes de la vida pública. En los ámbitos de su interés serán consultados y tomados en cuenta; asimismo se promoverá su presencia e intervención;
- III. **Equidad.** Es el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las personas adultas mayores, sin distinción por sexo, situación

¹³ Ver, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_200521.pdf

económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión o cualquier otra circunstancia;

- IV. **Corresponsabilidad.** La concurrencia y responsabilidad compartida de los sectores público y social, en especial de las comunidades y familias, para la consecución del objeto de esta Ley,
- V. **Atención preferente.** Es aquella que obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores.

Los principios enlistados reflejan que para la población adulta mayor es necesario contar con instrumentos suficientes que les permitan gozar de su libertad y su vida de forma digna sin que ello implique dejar de realizar actividades cotidianas o que sufran discriminación o limitaciones por su edad.

En este sentido, incluir dentro del Sistema Nacional de Cuidados atención especializada en materia de cuidado de personas adultas mayores, garantiza que la población de este sector cuente con un apoyo adicional que evite su participación activa en la actividad del país, es decir, permite y facilita que puedan ser incluidas en diversas actividades sin sufrir de discriminación o limitantes por su edad o grado de dependencia.

Asimismo, para las personas cuidadoras se les debe ofrecer la formación adecuada para atender las necesidades propias de la edad, para evitar lesiones o daños a la integridad de la personas adulta mayor a su cuidado.

Tal y como señala la propia ley citada anteriormente, entre los servicios de cuidados que se deben proporcionar a esta población, deben contemplar aspectos tales como el derecho a la examinación cuando menos una vez al año para el mantenimiento de la salud y recibir los tratamientos que se requieran de acuerdo con su condición; garantizar la confidencialidad y la

participación sobre las decisiones que refieran a su estado de salud; y tener el derecho a la nutrición adecuada.

En otras palabras, el Sistema de Cuidados debe no solo debe garantizar lo que ya está en Ley, sino que buscará ampliar los servicios a los que puedan acceder para mejorar su integración y participación dentro de la sociedad.

Personas cuidadoras y la protección laboral de los servicios de cuidados.

Como parte del Sistema de Cuidados que se propone crear, la visión de atención no solo debe estar orientada a atender las personas que requieran de servicios de cuidado a diferentes niveles, por el contrario, se deben contemplar como parte esencial de esta propuesta a todas aquellas personas que de forma profesional o por su situación familiar o personal prestan su tiempo y capacidades para dar cuidado.

Bajo este contexto, es importante destacar que, para las personas en esta situación, suelen presentar condiciones de vulnerabilidad por diversos factores:

El primero de ellos asociado al tema económico, toda vez que los servicios que se prestan de forma profesional llegan a ser sueldos muy bajos para el tipo de trabajo y actividades que se realizan, pues se trata de garantizar que las personas cuidadas lleven una vida digna con acceso a todos los bienes y servicios disponibles, por lo que requiere de la persona cuidadora una atención integral que logre esta meta.

En segundo lugar, asociado al tiempo que se destina al cuidado de una persona. En diversas ocasiones las personas que requieren cuidados dependiendo el grado de necesidad será el tiempo de atención, para aquellos casos más graves o con necesidades más altas, el tiempo que requieran de la asistencia y cuidado de una persona cuidadora se multiplica,

incluso superando tiempos de trabajo por encima de lo que marca la propia Ley Federal de Trabajo.

De esto último se agrava más la situación cuando se habla de familiares que realizan tareas de cuidado, siendo que, en estos casos, las personas cuidadoras familiares destinan gran parte de su tiempo al cuidado de otra persona sin recibir una compensación a cambio, lo que implica obligarlas a vivir en situación de vulnerabilidad y dependencia total del familiar a su cuidado, evitando con ello su libre desarrollo, esparcimiento y crecimiento.

Respecto a las personas cuidadoras profesionales, se debe garantizar que tengan el mayor acceso a los servicios, prestaciones y percepciones salariales justas que compense el tiempo y el trabajo realizado.

En este sentido, el Sistema Nacional de Cuidados contempla entre su articulado la atención especializada a las personas cuidadoras, promoviendo entre estas, la formación y capacitación profesional a través de los sistemas que se estimen pertinentes, así como garantizar la protección a los derechos laborales de todo este sector que por años se ha visto olvidado por los sistemas de salud o relegándolas a un escalafón bajo de percepción que no compensa de forma justa y equitativa el trabajo que desempeñan en favor de las personas cuidadas.

En el caso de los familiares que realizan trabajos de cuidado, se propone que el propio Estado los capacite para ofrecer estos servicios y se garantice la correcta atención de las personas cuidadas, además se propone que en estos casos le sea proporcionada una beca o estímulo económico como compensación por el tiempo prestado para el cuidado de la persona familiar y con ello generar un ingreso propio por la prestación de este servicio.

La propuesta de Ley del Sistema Nacional de Cuidados entonces contempla la atención a las demandas de las personas cuidadoras que requieren de la protección del Estado y de sus instituciones para promover su desarrollo y

crecimiento y a su vez garantizar que los servicios que se presten sean de la mejor calidad en beneficio de las personas cuidadas.

Marco internacional

Los Sistemas de Cuidados no son nada nueva para el resto del mundo, desde países del Caribe y Latinoamérica, hasta países europeos cuentan con un sistema especializado en atención y prestación de servicios de cuidados.

Para contextualizar la situación en la que se encuentran los servicios de cuidados en el mundo, se presenta a continuación los instrumentos, programas, políticas o acciones en materia de servicios de cuidados:

País	Sistema/ programa/política	Año de creación	Objeto
Cuba	Programa Integral de Atención en Salud del Adulto Mayor / Círculos infantiles	1974 / 1961	Mejorar la salud, aumentar la vida activa y contribuir a resolver necesidades socioeconómicas, psicológicas y biomédicas a través de programas de atención comunitaria, institucional y hospitalaria y atender los obstáculos que enfrentan las madres que no cuentan con una red de apoyo que permita cuidar a sus hijas e hijos mediante la provisión de atención alimentaria, pedagógica y médica a menores.
Suecia	Políticas de familia	1990	Garantizar el derecho a laborar y la igualdad de género se han llevado a cabo acciones que se materializan

País	Sistema/ programa/política	Año de creación	Objeto
			en intervenciones para el cuidado del embarazo, así como el otorgamiento de permisos parentales pagados
España	Sistema para la autonomía y atención a la dependencia	2007	Busca atender los cambios demográficos y la creciente incorporación de mujeres al mercado laboral, que tradicionalmente se ocupaban del cuidado mediante servicios públicos y privados y un esquema de subvenciones diferenciadas para los gastos del hogar.
Chile	Sistema Chile Crece Contigo	2007	Atender a la población infantil mediante la coordinación interinstitucional de ministerios y organizaciones que proveen los servicios a familias, con el objetivo de mejorar los servicios de salud y educación.
Uruguay	Sistema Nacional de Cuidados	2008	Modelo corresponsable de cuidados entre familias, Estado, comunidad y mercado a través de procesos de enseñanza o capacitación para dar cuidados, inversión en infraestructura y recursos humanos, y la oferta y provisión directa de los servicios de cuidado.
Ecuador	Reconocimiento del trabajo no	2008	Serie de medidas importantes en la materia

País	Sistema/ programa/política	Año de creación	Objeto
	remunerado de cuidados como labor productiva y Plan Nacional del Buen Vivir		con reconocimiento del trabajo reproductivo como eje fundamental de un modelo de desarrollo, e implementación de servicios de salud a niñas y niños.
Costa Rica	La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2014	Red enfocada a atender a la población infantil mediante una estrategia de coordinación interinstitucional.

Fuente: Bases para una Estrategia Nacional de Cuidados, ONU Mujeres, 2018.

Por último, de acuerdo con el BID, los servicios de cuidado tienen por objeto: *“apoyar a las personas en situación de dependencia a realizar actividades básicas e instrumentales de la vida diaria por un periodo extendido de tiempo.”*¹⁴

Ley General del Sistema Nacional de Cuidados

Cómo se ha descrito anteriormente, todos los elementos anteriormente descritos, llevan a dar cumplimiento a las recientes modificaciones a los artículos 4º y 73 constitucional en materia del Sistema Nacional de Cuidados.

En los cuales se establece con precisión que el Estado garantizará el derecho al cuidado digno con base en el principio de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, las familias, la comunidad, el mercado y el propio Estado en las actividades de cuidado, así como la libertad que tienen las personas para decidir si adquieren o no como obligación el cuidado quien lo requiera.

¹⁴ Ver. <file:///C:/Users/serlo/Downloads/Cuatro-elementos-para-dise%C3%B1ar-un-sistema-de-cuidados.pdf>

En el dictamen de las reformas constitucionales aprobadas, se refirió que, como personas prioritarias para recibir cuidados a aquellas en condición de enfermedad, discapacidad, niñas, niños, adolescentes y personas mayores, personas en situación de vulnerabilidad y las personas que realicen actividades de cuidado sin recibir un pago o contribución por la prestación de este servicio.

En esta propuesta de Ley, se reflejan las necesidades de un sector de la población que por años ha aclamado que se le ofrezcan servicios de cuidado de calidad y dignidad con estricto apego y respeto a sus derechos humanos que permitan que se puedan desarrollar libremente e incorporarse sin ningún tipo de obstáculo a sus actividades cotidianas y formar parte de la sociedad bajo papeles activos y de relevancia.

Por otro lado, el modelo de Ley que se presenta busca proteger a las personas cuidadoras y ofrecerles esquemas de protección laboral y profesionalización en la materia, y bajo esta dinámica, garantizar dos cosas: la primera, que quienes decidan dedicarse a estas actividades reciban una retribución económica justa por sus servicios y tengan acceso a todos los beneficios laborales que esto conlleva, y la segunda a que los servicios que se ofrezcan se amplíen e incrementen su calidad en favor de las personas cuidadas.

En todo caso, estamos hablando de una evolución en esta materia, que, de forma integral, busca beneficiar a millones de mexicanas y mexicanos que por encontrarse en esta condición tienen que sortear diversos obstáculos para lograr un poco de desarrollo.

La propuesta de Ley que hoy presentamos busca establecer una coordinación interinstitucional entre los diferentes órdenes de gobierno y distintos actores de la sociedad, pues se establecen responsabilidades a

diferentes niveles y órganos que de forma coordinada coadyuven en el funcionamiento del Sistema Nacional de Cuidados.

En esta propuesta, se recoge la experiencia internacional y se observaron las recomendaciones de organismos internacionales que cuentan con estudios y análisis especializados en la materia, por lo que hace de esta Ley una propuesta integral, universal y progresiva que busca al máximo reducir cualquier obstáculo o posibilidad de discriminación que atente contra el bienestar de las personas que requieran de algún servicio de cuidado en el país.

Se hace énfasis en el caso de las personas con discapacidad, pues debido a la condición que presentan, se requieren de acciones específicas que garanticen la articulación de esfuerzos encaminados a promover servicios suficientes y de alta especialidad y calidad que ayuden al cumplimiento del objetivo del Sistema en beneficio de este sector de la población.

Por último, se busca la integración de un Consejo Ciudadano que aporte un panorama más cercano a la población objetivo, que sirva como analista del funcionamiento del Sistema y promueva y proponga mejoras a este en caso de requerirse, y que, en conjunto con actores de la sociedad civil, el sector privado y la academia se consolide un Sistema robusto y sólido.

Para las y los legisladores del Grupo Parlamentario del PRI resulta importante promover propuestas, leyes y modificaciones a nuestro marco normativo nacional que se orienten al beneficio de la ciudadanía, ante un escenario de retos cada vez más profundos y adversos, soluciones como la que hoy presentamos permiten orientar a nuestro país hacia el futuro, con vista a ser un país progresivo, universal y libre de discriminación, en el que se respetan todas las formas de vida y se busquen de forma conjunta soluciones a los retos que trae consigo el presente.

Un adecuado Sistema Nacional de Cuidados permitirá que las personas con cualquier tipo de dependencia o necesidad puedan contar con opciones de servicios, instrumentos y prestaciones de calidad en materia de cuidados.

La aprobación de una Ley de esta naturaleza facilitará el acceso a estos servicios para todas aquellas familias que lo requieran y con ello generar la compatibilización entre las actividades de la familia y los servicios de cuidado en favor de las personas integrantes de estos núcleos y su libre desarrollo.

El diseño y creación de un Sistema de Cuidados implica una reforma a los esquemas de protección y seguridad social por lo que el futuro Sistema Nacional de Cuidados busca impactar en los siguientes aspectos:

- Equidad en el nivel socioeconómico de las personas cuidadas, cuidadoras y las familias.
- La eliminación de cualquier tipo de discriminación u obstáculo que impida que las personas cuidadas puedan acceder a estos servicios, o que las personas cuidadoras puedan dedicarse libremente a este tipo de actividad bajo un esquema laboral protegido y respaldado por las instituciones competentes del país.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración del pleno, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Único. Se expide la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1. La presente Ley reglamenta el derecho al cuidado digno de las personas en los términos de los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece las bases y modalidades para el acceso a este derecho así como para la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas.

Es de aplicación y observancia general en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 2. El derecho al cuidado digno tiene los siguientes objetivos:

- I. Garantizar el bienestar y la integridad física y mental de las personas que necesitan cuidados para sustentar, prolongar y mejorar su vida;
- II. Proteger el derecho y reconocer el trabajo de las personas que realizan de forma no remunerada actividades y servicios de cuidado sobre las personas que lo requieran;
- III. Establecer las bases y los mecanismos por el cual el Estado garantizará el acceso digno a los servicios de cuidado, así como aquellas que reconozcan los derechos laborales de las personas que se dediquen a actividades de cuidado;
- IV. Establecer y conducir las bases para el desarrollo y la operación del Sistema Nacional del de Cuidados.
- V. Establecer la coordinación entre los 3 niveles de gobierno para la aplicación de políticas, programas y acciones en favor de los servicios de cuidado;

- VI. Promover una estrategia de cuidados bajo los principios de inclusión progresiva, equitativa e integral; y de equidad de género;
- VII. Establecer las bases para la profesionalización de los servicios de cuidado de las personas; y
- VIII. Contribuir a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran tanto las personas que requieren de estos servicios, como de aquellas personas cuidadoras o cuidadores.

Artículo 3. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción del Sistema Nacional de Cuidados, así como garantizar las medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales para su funcionamiento.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Accesibilidad. Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales;
- II. Autonomía. la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por iniciativa propia, decisiones acerca de cómo vivir y desarrollar las actividades y necesidades básicas de la vida diaria, contemplando la cooperación equitativa con otras personas.

- III. Cuidados. Las acciones que las personas dependientes deben recibir para garantizar su derecho a la atención de las actividades y necesidades básicas de la vida diaria por carecer de autonomía para realizarlas por sí mismas.
- IV. Dependencia. El estado en que se encuentran las personas que requieren de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas y satisfacer necesidades de la vida diaria.
- V. Discapacidad. Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;
- VI. Discriminación. Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;
- VII. Igualdad de género. Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.
- VIII. Interculturalidad. En los términos del artículo 2 constitucional se refiere a la composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de

poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

- IX. Ley. Ley General del Sistema Nacional de Cuidados.
- X. Perspectiva de género. Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar;
- XI. Sistema. El Sistema Nacional de Cuidados
- XII. Secretaría. Secretaría de Salud

Artículo 5. La presente Ley tendrá como principios los siguientes:

- I. Universalidad.
- II. Progresividad.
- III. Coordinación.
- IV. Equidad de género.
- V. Calidad.
- VI. Permanencia.
- VII. Perspectiva de género.

TÍTULO SEGUNDO

Sistema Nacional de Cuidados

CAPÍTULO I

Población objetivo

Artículo 6. Todas las personas gozarán de los derechos relativos al cuidado que le permitan mantener una calidad de vida digna y suficiente para integrarse en la sociedad sin obstrucción alguna que reduzca sus posibilidades de desarrollo.

Asimismo, todas las personas gozarán del derecho a cuidar, en los términos que establezcan las autoridades en la materia.

Serán titulares de estos derechos, los siguientes:

- a) Toda persona que se encuentre en situación de dependencia, que requiera de cuidados o asistencias para el desarrollo de sus actividades básicas diarias;
- b) Niñas, niños, y adolescentes hasta los 17 años;
- c) Personas con discapacidad;
- d) Personas adultas mayores;
- e) Personas que presten servicios de cuidado.

Artículo 7. Queda prohibida cualquier tipo de discriminación que evite que una persona pueda acceder a los servicios de cuidado o para ser cuidador por motivos de origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, religión, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra que limite o atente contra el derecho que establece esta Ley.

Artículo 8. Todas las personas objeto de esta Ley que se encuentren en situación de dependencia, se le reconocerán los siguientes derechos:

- I. Pleno respeto a los derechos humanos;
- II. Respeto y protección a su personalidad, dignidad e intimidad;
- III. A recibir información completa y accesible sobre su situación o condición de dependencia, los servicios y prestaciones a los que tienen acceso a través de las instituciones de salud u organizaciones,

así como de todos los servicios disponibles a través del Sistema Nacional de Cuidados.

- IV. Resguardo de su información y protección de sus datos personales en los términos que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- V. Acceso a universal a todos los servicios y prestaciones que ofrezcan las instituciones de salud, organizaciones y el Sistema.

Artículo 9. Son obligaciones de las personas objeto de esta Ley:

- I. Proporcionar información completa y los datos que requiera el Sistema para su registro y atención adecuada y precisa;
- II. Comunicar de forma inmediata cualquier tipo de modificación en su situación o servicios que reciba dentro o fuera del Sistema;
- III. Informar a las autoridades correspondientes del Sistema, sobre su evolución respecto al grado de cuidado y atención que se requiera;
- IV. Respecto a las personas que prestan servicios de cuidado, proporcionar toda la información completa fiscal para la remuneración en los términos que señalan las autoridades en la materia;
- V. De las personas que prestan servicios de cuidado, informar sobre su situación patrimonial cuando reciban recursos de parte de alguna institución o entidad del estado a nivel estatal o federal en los términos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 10. Las personas que presten servicios de cuidados cumplirán con la legislación en materia fiscal que establezcan las normas correspondientes aplicables ya sean personas físicas o morales.

Asimismo, se aplicarán las normas establecidas en materia laboral de acuerdo con lo que establezca la Ley Federal del Trabajo.

Capítulo II

Del Sistema Nacional de Cuidados

Artículo 11. - El Sistema Nacional de Cuidados está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por representantes de la Academia y de las Organizaciones de la Sociedad Civil que tengan por objeto dar cumplimiento al derecho al acceso a los servicios de cuidado o prestar servicios de esta naturaleza.

Artículo 12.- El Sistema Nacional de Cuidados tiene los siguientes objetivos:

- I. Garantizar el acceso universal a los servicios de cuidados a las personas en el territorio nacional que así lo requieran para garantizar el pleno derecho a la vida digna;
- II. Impulsar la coordinación interinstitucional entre las entidades y dependencias de los tres órdenes de gobierno para aplicar las acciones y políticas en materia de cuidados;
- III. Establecer y distribuir las competencias, derechos y responsabilidades entre el estado, el sector privado, la sociedad civil, la academia y la ciudadanía;
- IV. Establecer la normatividad correspondiente respecto a los servicios de cuidado que ofrezca tanto el Estado como el sector privado y la Sociedad Civil con estricto apego a los derechos humanos.
- V. Promover la regulación de los servicios que se ofrezcan a través del Estado, el sector privado y la Sociedad Civil con estricto apego a los derechos laborales y humanos, así como la profesionalización de este servicio;
- VI. Garantizar la aplicación del principio de perspectiva de género dentro de la normatividad aplicable tanto para los servicios de cuidado como para las personas que presten estos servicios.

- VII. Promover estrategias especializadas para cada entidad, región o comunidad donde se ofrezcan servicios de cuidados, respetando la multiculturalidad del país.
- VIII. Garantizar el pleno goce de los servicios de cuidados a las personas con discapacidad sin distinción del grado de dependencia que presenten.

Artículo 13. El Sistema estará integrado por una Junta Nacional de Cuidados, la cual estará conformada por la persona representante de las siguientes dependencias, instituciones o entidades:

- I. La Secretaría de Salud;
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. La Secretaría de Educación Pública;
- IV. La Secretaría de Bienestar;
- V. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- VI. El Instituto Mexicano del Seguro Social;
- VII. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores;
- VIII. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;
- IX. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias;
- X. El Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes;
- XI. La o el presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados;
- XII. La o el presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores;
- XIII. Dos representantes del Sector Privado
- XIV. Dos representantes de la Academia
- XV. Dos representantes de la Sociedad Civil
- XVI. 3 Consejeros Ciudadanos

La persona representante de la Secretaría de Salud presidirá la Junta Nacional de Cuidados, y fungirá como Secretaría Técnica la persona representante del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Los representantes descritos en las fracciones XI, XII, XIII y XIV de este artículo tendrán derecho a voz sin voto dentro de la Junta y sus recomendaciones, opiniones o posiciones deberán incluirse en las actas como parte de los acuerdos que tome la Junta.

Las decisiones que tome la Junta se realizarán por mayoría de votos, en caso de empate, los Consejeros Ciudadanos tendrán el voto de calidad.

Artículo 14. La Junta tendrá las siguientes responsabilidades y funciones:

- I. Definir los lineamientos y prioridades del Sistema;
- II. Diseñar y elaborar el Plan de trabajo del Sistema y la política nacional de cuidados;
- III. Diseñar y aplicar las Reglas de Operación del Sistema;
- IV. Establecer los criterios y lineamientos para la creación del Registro Nacional de Cuidados;
- V. Establecer los mecanismos de acción y cooperación entre las dependencias, las entidades, el sector privado y la sociedad civil en materia de prestación de servicios de cuidado;
- VI. Diseñar la metodología de evaluación de los servicios de cuidado;
- VII. Promover convenios entre instituciones o dependencias para fortalecer la política nacional de cuidados;
- VIII. Promover la transparencia de ejecución y el acceso público a la información del Sistema;
- IX. Aprobar el Reglamento del Sistema; y
- X. Las demás que sean necesarias para garantizar el funcionamiento del Sistema.

Artículo 15. A la Secretaría Técnica de la Junta le corresponden las siguientes responsabilidades y funciones:

- I. Preparación de las sesiones del Sistema y dar seguimiento a los acuerdos;
- II. Elaborar los documentos de apoyo y revisión del Sistema incluidas las Reglas de Operación así como el Reglamento;
- III. Organizar mesas de trabajo con los integrantes de la Junta o invitados que considere necesarios para la elaboración de la política nacional de cuidados y presentarla ante la Junta para su aprobación;
- IV. Preparar los informes del Sistema y presentarlos ante la Junta para su evaluación y posterior aprobación.
- V. Elaboración de las actas y recomendaciones que resulten de las sesiones de la Junta y que serán enviadas a las dependencias para su aplicación.

Artículo 16. Las recomendaciones que emita la Junta serán de aplicación inmediata y quienes reciban estas deberán notificar en los próximos 3 días hábiles de su recepción.

En caso de que las recomendaciones resulten aplicables deberán informar sobre los mecanismos y metodologías de aplicación, en caso de que no cuenten con la viabilidad suficiente para su aplicación las entidades deberán notificar a la Junta de las restricciones que presentan para su aplicación.

Capítulo III. Del Consejo Ciudadano

Artículo 17. El Sistema contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política de cuidados universal, progresiva y equitativa, para lo cual contará con facultades de opinión y asesoría de las acciones, políticas, programas y proyectos que desarrolle el Sistema.

Artículo 18. El Consejo Ciudadano se integrará por cinco consejeros que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo de manera honorífica.

El cargo de consejero será por cinco años. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

Artículo 19. Son requisitos para ser consejero ciudadano:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos;
- III. Contar con una experiencia comprobada de por lo menos cinco años en materia de salud y cuidados;
- IV. Tener de preferencia una profesión o licenciatura relacionada con la salud con especialidad en cuidados;
- V. No desempeñar, ni haber desempeñado, cargos de dirección nacional o estatal, en algún partido o agrupación política, en los dos años anteriores a su designación;
- VI. No desempeñar, ni haber desempeñado, cargo de Secretario de Estado, Procurador o Fiscal General de la República, Gobernador, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, diputado o senador en el año anterior a su nombramiento, y
- VII. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

Artículo 20. Son funciones del Consejo Ciudadano:

- I. Proponer los criterios que la Junta deberá seguir para asegurar la universalidad, la progresividad y la equidad en los servicios de cuidados;
- II. Elaborar proyectos y recomendaciones que fortalezcan los acuerdos de la Junta;
- III. Evaluar los proyectos, programas, acciones y recomendaciones que emita la Junta;
- IV. Opinar y asesorar a la Secretaría Técnica en la elaboración de las Reglas de Operación y el Reglamento del Sistema;
- V. Presentar ante la Junta un informe anual de sus actividades;
- VI. Crear y convocar a la participación ciudadana para la elaboración de recomendaciones para el fortalecimiento del Sistema;
- VII. Emitir voto de desempate en los acuerdos y resoluciones que resuelva la Junta cuando así se requiera; y
- VIII. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

Artículo 26. Los miembros podrán ser substituidos de su cargo antes de la conclusión de su período, en los siguientes casos:

- I. Dejar de asistir en forma injustificada a tres sesiones consecutivas o seis aisladas en un plazo de dos años;
- II. No cumplir o violentar los fines del Sistema, o
- III. Renunciar expresamente.

Artículo 27. Las reglas de funcionamiento y organización del Consejo Ciudadano se establecerán en el Reglamento del Sistema.

Artículo 28. La Presidencia del Sistema dotará de las instalaciones y elementos indispensables para el desarrollo de las reuniones del Consejo Ciudadano.

Capítulo IV. Distribución de Competencias

Artículo 29. La competencia entre la Federación, las entidades federativas y las demarcaciones de la Ciudad de México de forma concurrente, en materia de cuidados quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. A la Federación

I. Corresponde a la Secretaría de Salud:

- a) Presidir la Junta del Sistema;
- b) Desarrollar los lineamientos y criterios de los cuidados para la atención de las personas con diferentes grados de dependencia;
- c) Coordinar la conducción y operación del Registro Nacional de Cuidados;
- d) Celebrar convenios de cooperación y coordinación interinstitucional;
- e) Coordinar la ejecución de la Política Nacional de Cuidados entre las entidades del Ejecutivo Federal, las entidades federativas y las demarcaciones de la Ciudad de México;
- f) Definir los criterios por el cual los representantes del sector privado, la academia y la sociedad civil integrarán la Junta del Sistema;
- g) Elaborar los criterios para la capacitación y formación de personas cuidadoras;
- h) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

II. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- a) Integrar la Junta del Sistema;
- b) Evaluar la capacidad presupuestal y operativa del Sistema a través de la coordinación con las entidades federativas;

- c) Revisar el impacto presupuestal del Sistema para su consideración en la integración del paquete económico anual en septiembre;
- d) Promover la cooperación entre el Sector privado y la Sociedad Civil para la ejecución del Sistema.
- e) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

III. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública.

- a) Integrar la Junta del Sistema;
- b) Establecer en coordinación con la Secretaría de Salud los criterios y lineamientos para la certificación y profesionalización de las personas cuidadoras;
- c) Incluir en los programas educativos de nivel básico, medio y medio superior contenido acerca de la Política Nacional de Cuidados, su importancia y alcances;
- d) Participar y promover la Política Nacional de Cuidados a través del Sistema Educativo Mexicano;
- e) Promover acuerdos y convenios con instituciones educativas de nivel superior para la formación y capacitación de personas cuidadoras; y
- f) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

IV. Corresponde a la Secretaría de Bienestar.

- a) Integrar la Junta del Sistema;
- b) Elaborar y aplicar la estrategia de coordinación con las entidades federativas y las demarcaciones de la Ciudad de México para la aplicación de la Política Nacional de Cuidados;

- c) Aportar los criterios a las acciones, programas y políticas del Sistema que garanticen la incorporación de los enfoques de universalidad, progresividad y equidad.
- d) Garantizar junto con la Secretaría de Salud el funcionamiento del Registro Nacional de Cuidados.
- e) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

V. Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social

- a) Integrar la Junta de Cuidados;
- b) Promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública la formación de personas cuidadoras con perspectiva de género, garantizando la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres;
- c) Garantizar la correcta aplicación de la política laboral que permitan a las personas cuidadoras acceder a un trabajo digno, decente, en condiciones de libertad, igualdad y seguridad;
- d) Celebrar convenios de colaboración con el sector privado y la sociedad civil para la profesionalización de las personas cuidadoras y acceso a fuentes de empleo en esta materia;
- e) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

VI. Corresponde a los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

- a) Integrar la Junta del Sistema;
- b) Garantizar la prestación de los servicios de cuidados para todas las personas enlistadas en el artículo 6 de esta Ley y derechohabientes a través de las instituciones que los componen;

- c) Promover espacios de trabajo en sus dependencias para garantizar el acceso a los servicios de cuidado;
- d) Celebrar convenios de colaboración en la materia;
- e) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

VII. Corresponde al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación:

- a) Integrar la Junta del Sistema;
- b) Fungir como Secretaría Técnica de la Junta;
- c) Vigilar que la Política Nacional de Cuidados aplique los principios de universalidad y equidad de género, y garantizar que todas las personas que requieran cuidados indistintos de su grado de dependencia acceso a estos servicios sin que ello implique pérdida de su calidad de vida y dignidad humana;
- d) Vigilar que la Política Nacional de Cuidados garantice espacios de trabajo equitativo para mujeres y hombres que deseen ser personas cuidadoras y se apliquen las correctas políticas laborales que les garanticen un trabajo digno, libre y seguro;
- e) Promover convenios de colaboración;
- f) Garantizar que la Política Nacional de Cuidados integre los lineamientos suficientes para garantizar el acceso libre y sin restricciones a los servicios de cuidados a las personas con discapacidad
- g) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

VIII. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias:

- a) Integrar la Junta del Sistema;

- b) Proteger la integridad de las niñas, niños y adolescentes que requieran de los servicios de cuidados sin distinción de su condición o grado de dependencia;
 - c) Garantizar que la Política Nacional de Cuidados, contenga los criterios y lineamientos suficientes para la protección del interés superior de la niñez y el desarrollo integral infantil y juvenil;
 - d) Promover la formación, capacitación y profesionalización de personas cuidadores con especialidad en atención para niñas, niños y adolescentes;
 - e) Promover convenios de colaboración;
 - f) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.
- IX. Corresponde al Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes;
- a) Integrar la Junta del Sistema;
 - b) Vigilar en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, la correcta aplicación los lineamientos y criterios que establezca la Política Nacional de Cuidados;
 - c) Garantizar que los programas de formación y profesionalización de las personas cuidadoras contengan en sus programas criterios y cursos especializados para la atención de niñas, niños y adolescentes;
 - d) Promover convenios de colaboración;
 - e) Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

B. A las Entidades Federativas

- I. Coadyuvar a través de sus dependencias homólogas en materia de salud, bienestar, trabajo, y finanzas la creación del Sistema Nacional de Cuidados;
- II. Integrar los Sistemas Estatales en los términos que establece esta Ley para el nivel Nacional;
- III. Participar en la aplicación de la Política Nacional de Cuidados, así como las acciones, programas y políticas que establezca el Sistema;
- IV. Diseñar estrategias locales que fortalezcan el Sistema;
- V. Coordinar, organizar y operar los servicios estatales de cuidados a través de sus instituciones;
- VI. Promover la creación de ofertas de trabajo para personas cuidadoras en las instituciones de la entidad;
- VII. Coordinar y aportar información para el Registro Nacional de Cuidados;
- VIII. Cumplir con las recomendaciones que emita la Junta para la aplicación de las acciones, programas y políticas en la materia;
- IX. Celebrar convenios de colaboración estatal; y
- X. Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

C. A los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- I. Coadyuvar en el funcionamiento de los Sistemas Estatales y Nacional de Cuidados;
- II. Promover la prestación de servicios de cuidados a través de las dependencias correspondientes homólogas;
- III. Garantizar que los servicios que se ofrezcan en sus municipios o demarcaciones se apeguen a los principios de universalidad, progresividad y equidad;
- IV. Garantizar que las personas con discapacidad y las niñas, niños y adolescentes cuenten con servicios de atención especializadas sin distinción de su grado de dependencia.

- V. Celebrar convenios de cooperación; y
- VI. Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

Capítulo V

De la atención a personas con discapacidad

Artículo 30. El Sistema deberá garantizar el acceso a la igualdad de oportunidades y derechos a las personas con discapacidad a través del diseño, coordinación y ejecución de las políticas públicas en esta materia.

Artículo 31. Proponer cambios normativos en beneficio de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo que establece la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como proponer la suscripción, aprobación, adhesión y ratificación de Tratados Internacionales en materia de derechos de las personas con discapacidad.

Artículo 32. Establecer mecanismos de consultas permanentes a personas con discapacidad a través de sus organizaciones que promuevan la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la accesibilidad y la progresividad en los servicios de cuidados y asistencia.

Artículo 33. El Estado incluirá dentro de los programas de formación para personas cuidadoras y asistentes personales información especializada en la atención de personas con discapacidad para garantizar la correcta aplicación de técnicas de cuidado y asistencia de este sector de la población.

Capítulo VI

De la atención a niñas, niños y adolescentes.

Artículo 34. El Estado garantizará el acceso universal y gratuito a todas las niñas, niños y adolescentes a los servicios de cuidado que determine la

autoridad competente a través del Sistema y en los términos que señale la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para la protección de sus derechos.

Artículo 35. Las niñas, niños y adolescentes que requieran de los sistemas de cuidado que proporcione el estado de forma gratuita y con relación al nivel de dependencias se podrán brindar hasta antes de cumplir 18 años. Posterior a esta edad, el Estado proporcionará los servicios de cuidado aplicando los mecanismos correspondientes sin que ello implique una interrupción del servicio.

Artículo 36. Las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por abandono o falta de padre, madre, tuto o custodio legal, el Estado brindará los servicios de cuidado a través de las instituciones competentes y promoviendo el desarrollo integral de sus habilidades y capacidades físicas y cognitivas, hasta antes de cumplir 18 años.

Artículo 37. El Estado incluirá dentro de los programas de formación para personas cuidadoras información especializada en la atención de personas con discapacidad para garantizar la correcta aplicación de técnicas de cuidado de este sector de la población.

Capítulo VII

De la atención de personas mayores de edad

Artículo 38. El Estado garantizará el acceso universal y gratuito a todas las personas adultas mayores a los servicios de cuidado que determine la autoridad competente a través del Sistema y en los términos que señale la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Artículo 39. El Sistema a través de la autoridad que corresponda integrará en la Política Nacional para la observación de los derechos de las personas adultas mayores las acciones, políticas y programas que promuevan el acceso universal y gratuito a todas las personas adultas mayores a los servicios de cuidado.

Artículo 40. Las personas adultas mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad por abandono o falta de familiares, el Estado brindará los servicios de cuidado a través de las instituciones competentes y promoviendo el desarrollo integral de sus habilidades y capacidades físicas y cognitivas que les garantice el desarrollo de sus actividades cotidianas con pleno goce de su libertad.

Artículo 41. El Estado incluirá dentro de los programas de formación para personas cuidadoras información especializada en la atención de personas adultas mayores para garantizar la correcta aplicación de técnicas de cuidado de este sector de la población.

Capítulo VIII

De las personas cuidadoras

Artículo 42. El Sistema promoverá la capacitación y formación de personas cuidadoras que deseen prestar el servicio profesional de cuidado a las personas que lo requieran.

Artículo 43. El Sistema a través de las instituciones correspondientes en materia de educación, trabajo y salud emitirán las constancias y certificaciones oficiales correspondientes para que las personas cuidadoras puedan prestar este tipo de servicios.

Para la prestación de servicios de cuidado se deberá contar con las certificaciones correspondientes que permitan el ejercicio de esta profesión como una actividad económica remunerable.

Queda prohibida la prestación de servicios de cuidado profesional sin contar con las certificaciones que el Sistema determine cómo mínimo. Esta no será aplicable cuando quien realice tareas de cuidado sean familiares directos de la persona a cuidar.

En caso de que la prestación de servicios de cuidado sea entre familiares directos el Sistema ofrecerá la formación y capacitación gratuita correspondiente para garantizar la correcta aplicación de los servicios de cuidado en favor de los familiares que así lo requieran. Asimismo, al demostrarse la relación familiar entre la persona cuidada y la persona cuidadora, el Estado ofrecerá hasta un salario mínimo para la persona cuidadora como compensación por el tiempo prestado para la atención de su familiar.

Artículo 44. Las personas cuidadoras que ofrezcan sus servicios de forma privada deberán contar con las certificaciones que estime el Sistema necesario para la práctica de esta actividad y se apegarán a las normas laborales correspondientes.

Las personas cuidadoras al prestar servicios de cuidado tendrán derecho a gozar de todas las prestaciones laborales correspondientes y deberán estar inscritos al Registro Nacional de Cuidados.

En el caso de que una persona cuidadora le hayan sido vulnerados sus derechos laborales, podrá realizar la denuncia correspondiente para exigir el pleno respeto a sus actividades.

Capítulo IX

Del Registro Nacional de Cuidados

Artículo 45. El Registro Nacional de Cuidados tendrá los siguientes objetivos:

- I. Identificar el número de personas con grado de dependencia que requieren o que cuentan con servicios de cuidado;
- II. Identificar a las personas cuidadoras que pertenecen a alguna institución pública, privada o de la sociedad civil, así como aquellas que se encuentran disponibles para integrarse a un puesto de trabajo;
- III. Identificar las dependencias, instituciones, empresas y organizaciones que cuentan con servicios de cuidados;
- IV. Contar con un registro estadístico de la situación en materia de cuidados;
- V. Evaluar con mayor facilidad el desempeño del sistema e identificar nuevas políticas, programas o acciones que se puedan implementar para mejorar el Sistema.

Artículo 46. El Registro Nacional de Cuidados, estará en estricto apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas en los términos que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 47. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4 constitucional, el Registro Nacional de Cuidados prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará estrechamente con las autoridades de las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Artículo 48. Para los efectos de esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Nacional de Cuidados la información estadística, documental y técnica, que éste requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

Capítulo VII Del Financiamiento

Artículo 49. El Gobierno Federal, conforme a lo que se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinará anualmente recursos para el funcionamiento del Sistema y la prestación de servicios gratuitos de cuidados, cuyo monto no deberá ser inferior al del ejercicio fiscal inmediato anterior, en términos de lo que se establezca en las disposiciones reglamentarias y sujeto a la disponibilidad presupuestaria.

Los recursos a que se refiere el párrafo anterior se entregarán a las entidades federativas, cuando cumplan con lo previsto en el artículo siguiente.

Artículo 50. Para sustentar el funcionamiento del Sistema y el acceso gratuita a los servicios de cuidado, los gobiernos de las entidades federativas aportarán recursos sobre la base de lo que se establezca en los acuerdos de coordinación a que se refiere el presente capítulo, de conformidad con las disposiciones reglamentarias, los cuales deberán prever las sanciones que aplicarán en caso de incumplimiento a lo previsto en este artículo.

Los recursos referidos en el párrafo anterior deberán incrementarse en la misma proporción en que lo hagan los referidos en el artículo 37.

Artículo 51. El Gobierno Federal transferirá a los gobiernos de las entidades federativas los recursos para la prestación gratuita de servicios de cuidado y demás insumos asociados para las personas que no gocen de los beneficios de las instituciones de seguridad social, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que se emitan y los acuerdos de coordinación que se celebren.

Artículo 52. Las transferencias de recursos se realizarán conforme a los lineamientos que para tal efecto emitan la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán hasta 180 días hábiles para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Tercero. El Sistema Nacional de Cuidados, contará con hasta 90 días hábiles posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley.

El Sistema Nacional de Cuidados contará con 90 días hábiles a partir de su instalación para emitir la normatividad que establezca los criterios y características mínimas de operación, bajo los cuales se deben ofrecer los servicios de cuidado.

Cuarto. Las y los prestadores de servicios de cuidados que se encuentren operando con anterioridad a esta ley, contarán con un plazo de 180 días hábiles a partir de su entrada en vigor, para adecuar sus instalaciones, así como su normatividad interna, con base en lo dispuesto en la presente ley.

Quinto. Los recursos para implementar la presente ley se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, órganos autónomos, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes; asimismo, no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2022.

Suscriben



Yolanda de la Torre Valdez



Rodrigo Fuentes Ávila

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente; Jorge Romero Herrera, PAN; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Angel Xarriel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Santiago Creel Miranda, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Nohemí Berenice Luna Ayala, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Saraí Núñez Cerón, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>