

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, suscrita por la diputada Raquel Bonilla Herrera, del Grupo Parlamentario de Morena
- 43** Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil, en materia de gestión de riesgos, suscrita por el diputado Azael Santiago Chepi, del Grupo Parlamentario de Morena
- 79** Que reforma los artículos 19 y 83 de la Ley General de Protección Civil, suscrita por el diputado Azael Santiago Chepi, del Grupo Parlamentario de Morena
- 101** Que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de delitos contra animales, a cargo de la senadora Rocío Adriana Abreu Artiñano, del Grupo Parlamentario de Morena
- 125** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia del derecho a la intimidad de niñas y niños en internet, a cargo de la diputada María de los Ángeles Gutiérrez Valdez y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 147** Que reforma diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y General de Salud, suscrita por el diputado Éctor Jaime Ramírez Barba y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 175** Que reforma y adiciona los artículos 9o. y 83 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, suscrita por la senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, del Grupo Parlamentario del PT

Anexo II-1



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN MATERIA DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES, SUPERVISION Y VIGILANCIA DE LOS PROYECTOS.

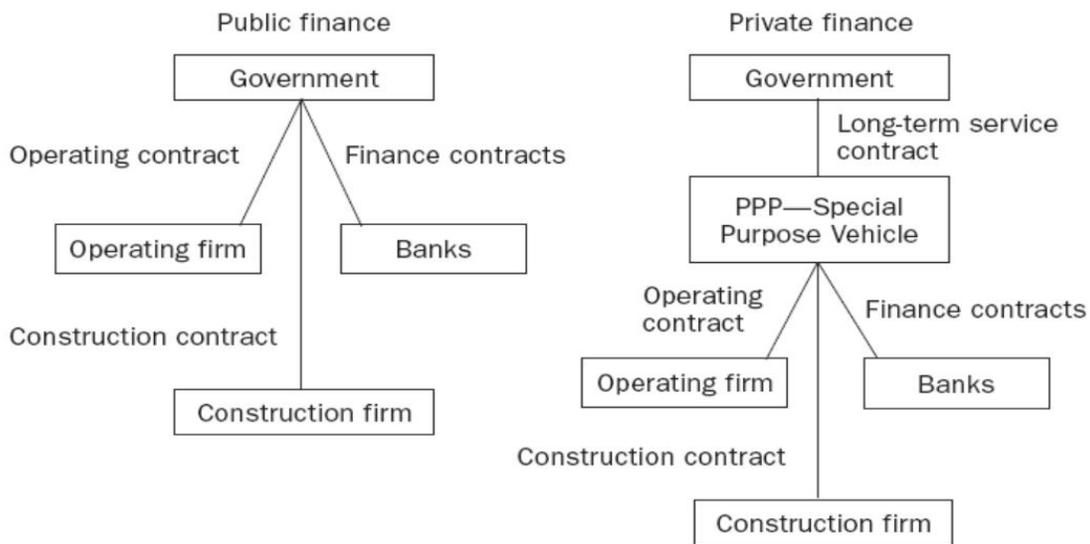
La que suscribe **diputada Raquel Bonilla Herrera**, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y fracción III, del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II del artículo 55, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Comisión Permanente, la siguiente ***Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman las fracciones I, VI, VII, VIII del artículo 14, los párrafos segundo y quinto del artículo 14, el artículo 18, párrafo primero del artículo 20, párrafo primero del artículo 22, las fracciones V, VII, X, XV del artículo 92, la fracción IV del artículo 95, segundo párrafo del artículo 117, primer párrafo del artículo 122, el tercer párrafo del artículo 123, el primer párrafo del artículo 130; y se adicionan el párrafo sexto al artículo 14, el segundo párrafo del artículo 111, las fracciones IV y V al artículo 122, y el tercer párrafo al artículo 122, todos de la Ley de Asociaciones Público Privadas***, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos



Los gobiernos al invertir en la infraestructura física y prestación de servicios buscan incentivar la productividad, el crecimiento económico con el objetivo de alcanzar el bienestar social, para tal efecto en su evolución jurídica han diseñado diversos mecanismos entre ellos se encuentra el esquema donde se autoriza la participación del sector privado a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP), las cuales sean han convertido en mecanismo de financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

Figure 1. Standard procurement (public finance) and PPPs (private finance): A comparison



Fuente: Blommgarden, David, Alianzas Público-Privadas (APP) para la infraestructura, Fondo Multilateral de Inversiones, México, 2009, disponible en http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/PET2009/alianzas_APP_infraestructura.pdf



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, expresa que las Asociaciones Público-Privadas, son como una manera de obtener conformidades de criterio establecidas jurídicamente, mediante las cuales el gobierno y los empresarios, con el fin de cumplir metas y, desde luego, objetivos de desarrollo, actúan en el marco de los financiamientos de parte de los acreedores extranjeros, o bien con recursos exclusivamente nacionales.¹

Para Devlin y Moguillnsky, las Asociaciones Público Privadas, llegan a ser el resultado de negociaciones que se enfocan en un megaproyecto, en el cual, se demanda del esfuerzo combinado entre actores públicos y privados, pero no se queda a ese nivel, también incluye a actores de otros ámbitos, como investigadores, gremios de trabajadores y organizaciones no gubernamentales, por ello, deben existir puntos de acuerdo debidamente definidos, a fin de que los roles establecidos se cumplan de acuerdo con los objetivos e intereses de determinado proyecto, siempre anteponiendo la existencia de bases jurídicas de operación en distintos ámbitos de implementación de que se trate.²

En este sentido, el Banco Mundial, las ha señalado como un medio que permite el desarrollo o el mejoramiento de la infraestructura a través de la participación conjunta de entidades privadas y gubernamentales.³

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Dedicated Public Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*, OCDE, Paris, 2010.

² Devlin, Robert, y Graciela Moguillnsky, *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Cepal, 2010.

³ Banco Mundial, *Guía de Referencia de las Asociaciones Público-Privadas*, disponible en <https://pppknowledgelab.org/es/guide-kl/sections/1-introduction#Figure-1780>

Visión general de la Guía de Referencia de APP



Fuente: Banco Mundial, Guía de Referencia de las Asociaciones Público-Privadas, disponible en <https://pppknowledgelab.org/es/guide-kl/sections/1-introduction#Figure-1780>

Es conocido que, a partir de 1992, en el Reino Unido, surgen las Iniciativas de Financiamiento Privado (PFI), con dicho mecanismo se permitía la asociación o joint ventures del sector público con la iniciativa privada para financiar y operar proyectos, transfiriendo riesgo a los privados y garantizando el mejor valor por dinero, es decir bajo este esquema se implementa el esquema de Asociaciones Público Privadas (Public Private Partnership).⁴

⁴ Con el surgimiento de las nuevas formas de gobernar que promovieron la eliminación de las fronteras de lo público y lo privado, se registró la aparición de un nuevo fenómeno asociando la participación de empresas nacionales y transnacionales encargando la prestación y administración de servicios públicos, y construcción de obra pública. En este marco caracterizado por la creciente participación del sector empresarial y financiero en la prestación y administración de servicios, en 1992 en Reino Unido, surgen las Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative) y en 1997 pasan a ser nombradas como Asociaciones Público Privadas (Public Private Partnerships). Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020, p. 12.



Debido a la expansión del uso de las Asociaciones Público Privadas en Europa, nuestro país desde hace más de una década inicio a examinar diversas modalidades que permiten la participación privada en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos. En este contexto, a mediados de los noventa se observan los primeros cambios institucionales a través de la modificación de la legislación para producir bienes públicos y la construcción de infraestructura, ésta a través de los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público,⁵ posteriormente se realizan nuevas modificaciones al marco jurídico para permitir la participación privada no sólo en la construcción de infraestructura, sino también en su diseño, operación, mantenimiento y financiamiento para la prestación de servicios públicos, así mismo se permitió este tipo de participación en los sectores de salud, educación y carretero, esto se da mediante los Proyectos para la Prestación de Servicios⁶ y

⁵ Los Pidiregas permitían que el privado, con fondos de inversión privada, construyera y transfiriera obra pública al gobierno, quien a su vez se comprometía a cubrir el costo de esta inversión por medio de la generación de ingresos derivados de la operación de dicha infraestructura y realizando pagos diferidos en un plazo largo, de conformidad a lo pactado en un contrato. Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

⁶ Los Proyectos para la Prestación de Servicios fueron creados con el objetivo de involucrar la inversión privada en la provisión de servicios públicos, a través de contratos de largo plazo. Estos proyectos permitían la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la presentación de servicios a través de lograr economías de escala distribuyendo los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público. Este esquema no permitía que el sector privado entregará los servicios directamente al usuario, estos se efectuaban mediante el gobierno, manteniendo el control y la responsabilidad de ofrecer los servicios públicos. Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117,



Esquemas de concesiones⁷ bajo el auspicio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Otra figura dentro de la evolución de las Asociaciones Público Privadas, es el Aprovechamiento de Activos Carreteros, con dicho mecanismo se concesionaban paquetes de autopistas de altas especificaciones que hayan estado operando durante un periodo considerable y por autopistas de cuota por construir. La diferencia entre el Esquema de concesiones y el Aprovechamiento es que, en el último no hay riesgo compartido entre el privado y el gobierno, debido a que el privado es quien tiene toda la responsabilidad.⁸

Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

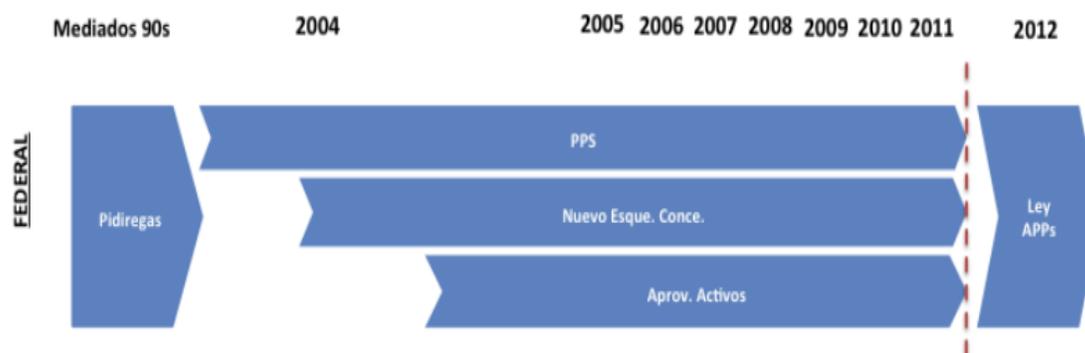
⁷ El Esquema de Concesiones permitía crear asociaciones productivas con el concesionario el cual tenía la facultad de establecer la tarifa a cobrar siempre topada por la tarifa fijada por la SCT. A través de este esquema, el gobierno se podía comprometer a aportar recursos públicos para cubrir deuda, en caso de que surgiera del proyecto. Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

⁸ Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.



Después de varios años de implementar diversos mecanismos entre el sector público-privado, el 16 de enero del 2012 se promulga la Ley de Asociaciones Público-Privadas, para proveer mayor seguridad y certeza jurídica a los privados que se asocian con el gobierno, compartiendo riesgos, en proyectos de infraestructura de largo plazo, formalizando el esquema para conjuntar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas.⁹

Figura 2 – Evolución del marco institucional en torno a los esquemas de asociación público privada en México



Fuente: Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México, en *Iberofórum*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf

⁹ Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.



En este contexto, los artículos 2 y 3 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, establecen que:

*“**Artículo 2.** Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.*

En los términos previstos en esta Ley, los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

***Artículo 3.** También podrán ser proyectos de asociación público –privada los que se realicen en los términos de esta ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. En este último caso, las dependencias y entidades optarán en igualdad de condiciones, por el desarrollo de proyectos con instituciones de educación superior y centros de investigación científica-tecnológica públicas del país.*



A estos esquemas de asociación público privada les resultarán aplicables los principios orientadores del apoyo a la investigación científica, desarrollo Tecnológico e Innovación previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología. Estas asociaciones se registrarán por lo dispuesto en esta ley y en lo que les resulte aplicable por la Ley de Ciencia y Tecnología.

Con el propósito de promover el desarrollo de estos esquemas de asociación se constituirá un Fondo para Inversiones y Desarrollo Tecnológico en términos del Capítulo IV, Sección IV de la Ley de Ciencia y Tecnología. El objeto de este Fondo será impulsar los esquemas de asociación público-privada a que se refiere este artículo. Al efecto, podrá preverse anualmente la asignación de recursos destinados a este Fondo en los términos previstos en dicha ley, a fin de que el mismo cumpla con su objeto.

Los proyectos de inversión productiva se sujetarán a las disposiciones aplicables a la materia específica que comprenda.”¹⁰

En el tiempo de su implementación, la experiencia ha demostrado que el esquema de Asociaciones Público-Privadas no siempre es el más adecuado por ello, es necesario contar con un análisis de costo-beneficio bajo el esquema de Valor por Dinero.

¹⁰ Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Publico-Privadas, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf



Es sabido que las Asociaciones Público-Privadas permiten hacer frente a las limitaciones de recursos públicos, sin embargo, durante su ejecución pueden surgir riesgos derivados de una mala implementación de sus esquemas disminuyendo los beneficios de la obra o servicio a prestar produciendo daños a las finanzas públicas de los gobiernos. Los riesgos que pueden presentarse están relacionados con el costo y la calidad de la infraestructura y servicios contratados en razón a eventos o situaciones originadas por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos al grado de convertirse para los gobiernos en deuda pública.

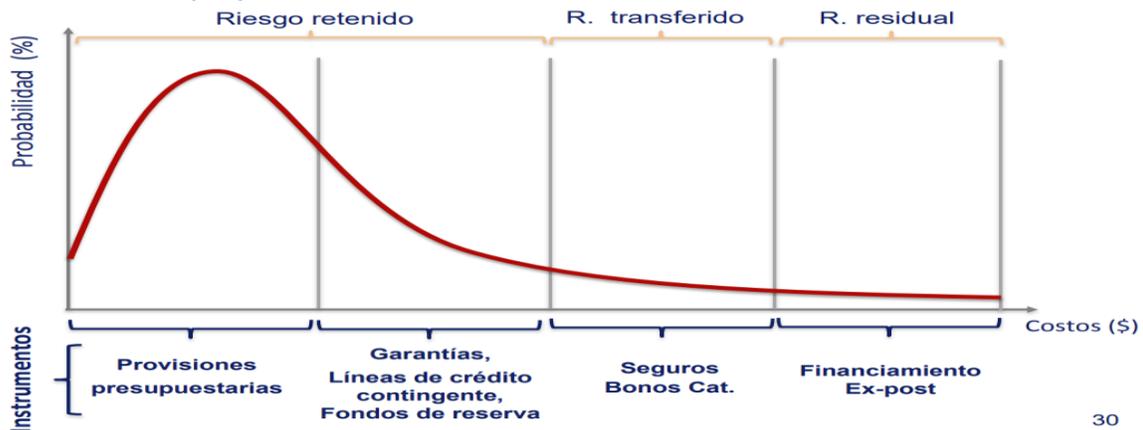
Para tal efecto, diversos analistas han señalado la necesidad de que los gobiernos legislen en relación al componente para responder a las obligaciones de financiamiento de las Asociaciones Público-Privado por razones de incumplimiento de las obligaciones contractuales para hacer frente al impacto de los compromisos en las finanzas públicas.

José Acérate, manifiesta que los procesos de financiamiento inmersos en las Asociaciones Público-Privadas, conllevan modificaciones en las relaciones entre sector público y sector privado, las cuales repercuten en la gestión de infraestructuras o en los servicios públicos, modificando el contorno de la Administración Pública en la medida en que se involucran recursos públicos y bienes y servicios de interés general.¹¹

¹¹ Acérate Gil, José, *Financiación y gestión privada de Infraestructura y servicios públicos. Asociaciones Público Privadas*, Tesis Doctoral, Instituto de Estudios Fiscales, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2004, p. 14.

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Ex - Post

Los Estados pueden utilizar distintos instrumentos financieros para mitigar los PCs vinculados con proyectos de APPs



Fuente: Prats, Joan, Identificación, valoración y gestión de riesgos en los proyectos de APP, su contribución en la determinación del valor por dinero, en Tercer Seminario de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas en México: Impulso al Desarrollo de Infraestructura para la Sociedad, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 8 de diciembre de 2016, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/208283/Intervencion_Joan_Prats_-_Riesgos.pdf

La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden al mecanismo central de un esquema de Asociación Público-Privada. Independientemente de la naturaleza de los contratos y la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Aunado a la identificación y asignación de riesgos, su tratamiento en caso de que ocurran eventos inesperados es igualmente importante y, por ende, para la resolución de controversias en cuanto a su manejo deben estar claramente especificadas en el contrato, así como también los mecanismos de arbitraje. Las causas más comunes para el fracaso de las Asociaciones Público-Privadas son las estimaciones erróneas de potenciales ingresos, el sobreestimar al mercado, el avance tecnológico acelerado y la insolvencia de los operadores, en general, la



ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño y para los cuales no se han definido mecanismos de actuación ha generado demoras, controversias o exceso de costos.¹²

Los esquemas de Asociación Público Privado tienen ventajas en cuanto a que aumentan la eficiencia de los servicios, optimizan el uso del ámbito fiscal para generación de infraestructura; se fomenta la rentabilidad de los proyectos; se desarrollan mercados de inversión; así como se incrementa la competencia. Sin embargo, en ocasiones por no contar con los instrumentos financieros, asesoría y capacitación para la adecuada celebración de los contratos, se pactan cláusulas contractuales mal redactadas que originan la efectiva obtención de beneficios, aumentando significativamente la incidencia de conflictos. Entre los conflictos a presentarse son: Manipulación del contratista para obtener premisas de indemnización más favorables; Presentación un comportamiento oportunista por parte del contratista buscando la terminación contractual cuando la restitución sea más favorable que la continuidad del contrato; Omisión del contratista en materia financiera para evitar la terminación contractual, en razón de que los incentivos para continuar el contrato son mayores a la compensación.

En este contexto, en nuestro sistema se observa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas o sus equivalentes, no cuenta con instrumentos de coordinación para brindar asesoría legal, fiscal, económica, financiera, contable, y de riesgos a las dependencias y entidades que utilicen el esquema de Asociación Publico-Privada

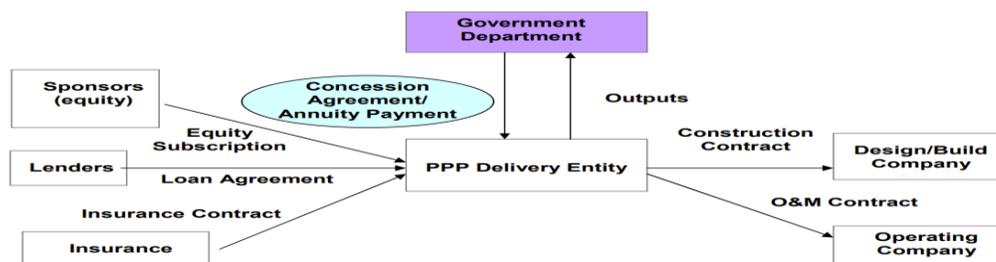
¹² Andrés, L.A., *The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows and the Road Ahead*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.



para enfrentar los escenarios originados por el incumplimiento de las obligaciones contractuales, a fin de afectar las finanzas públicas y dar continuidad a los proyectos.

Así mismo, no existe un inventario de las Asociaciones Público-Privadas que están vigentes en operación y/o prestando servicios a nivel estatal, sólo se puede consultar la información sobre los proyectos contratados por el Ejecutivo Federal. De igual manera, se carece del control y supervisión de las Asociaciones Público-Privadas, es decir, no existe un seguimiento de estos proyectos, generando un escenario en el cual, los gobiernos comprometen ingresos con inseguridad del cumplimiento en tiempo y forma del proyecto contratado.¹³

Modelo donde el proyecto es financiado en parte por el gobierno



Fuente: Asian Development Bank

Fuente: Blommgarden, David, Alianzas Público-Privadas (APP) para la infraestructura, Fondo Multilateral de Inversiones, México, 2009, disponible en http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/PET2009/alianzas_APP_infraestructura.pdf

¹³ La Auditoría Superior de la Federación en los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2015, señaló que, el esquema de Asociaciones Público-Privadas no permite cuantificar o desagregar los elementos que integran el costo total del proyecto. Entre los factores asociados a esta problemática es la dificultad del monitoreo del proyecto. Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública 2015*, Cámara de Diputados, p. 138, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/ASF-20170216.pdf>



La inadecuada implementación de las Asociaciones Público-Privadas ocasiona que en un futuro se observen conflictos y crisis económicas en lo que respecta al rubro de la sostenibilidad de las finanzas públicas, en razón a lo correspondiente al tema de los riesgos vinculados al incumplimiento de las obligaciones contractuales. Por tal motivo, resulta imprescindible fortalecer la normativa en materia de las Asociaciones Público-Privadas, estableciendo lineamientos para evaluar el cumplimiento de los contratos en tiempo y forma, garantizando la solvencia del inversionista privado para cubrir la totalidad de las obligaciones durante la ejecución del proyecto.

El objeto de la propuesta es asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en razón de que los proyectos de las Asociaciones Público-Privadas son de naturaleza diversa, debido a ello, la información se localiza en las diversas dependencias, instituciones y entidades contratantes, situación que deriva en el desconocimiento concreto del número total de proyectos, el monto total de recursos públicos involucrados en los que se encuentran vigentes, las obligaciones de pago futuras o las estimaciones de posibles pasivos contingentes.

Es urgente establecer un marco legal sólido que brinde certeza jurídica sobre los contratos, así como fomentar que las instituciones cuenten con capacidad técnica y legal para evaluar, monitorear y supervisar todo el proceso y garantizar un mínimo de condiciones de igualdad para una competencia efectiva y transparente en la selección de las empresas para desarrollar los proyectos.



El esquema de Asociación Público Privadas, han permitido que gobiernos y empresas contribuyan a mejorar las condiciones de las comunidades. Sin embargo, es necesario una vigilancia a las obligaciones contractuales a fin de que no se conviertan en carga fiscal en un futuro para los gobiernos por el incumplimiento de los contratos.¹⁴

• **Tabla 1:** Valor estimado de impacto fiscal de portafolio de proyectos APP (% del PBI)

	2017		2022	
	Min	Max	Min	Max
Brasil	13%	18%	7%	9%
Colombia	9%	12%	5%	7%
Honduras	13%	17%	8%	11%
México	3%	6%	3%	4%
Perú	11%	15%	7%	9%

Fuente: Reyes-Tagle et al (2018a). El autor toma los valores de inversión de proyectos APP del periodo 1990-2016 y estima los pagos de dichas inversiones a lo largo de la vida de los proyectos. La exposición máxima considera incremento de costos.

Fuente. Reyes Tagle, Gerardo, (coord.), Impacto Fiscal en APP en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Sao Paulo, Brasil, Noviembre 2021, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impacto-fiscal-en-APP-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

¹⁴ Reyes Tagle, Gerardo, (coord.), *Impacto Fiscal en APP en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Sao Paulo, Brasil, Noviembre 2021, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impacto-fiscal-en-APP-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf> . La Auditoría Superior de la Federación, considera que, una relación contractual como la que se observa en las Asociaciones Público-Privadas de largo plazo, trae aparejados riesgos, los cuales al concretarse afectarán a las finanzas públicas. Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública 2015*, Cámara de Diputados, p. 138, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/ASF-20170216.pdf>



Para tal efecto, la presente Iniciativa propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, a efecto de fortalecer las atribuciones de las dependencias y entidades, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que cooperen en la identificación de áreas de riesgo e implementar mecanismos para reducirlos, con la finalidad de promover el uso adecuado, racional, eficaz y eficiente de las Asociaciones Público-Privadas, garantizando el uso adecuado y razonable de los recursos públicos, la sostenibilidad y equilibrio presupuestario a largo plazo, evitando se ejecuten recursos públicos de manera innecesaria, ineficiente o insostenible.

El esquema de Asociaciones Público-Privadas, al ser considerado por organismos como un modelo de inversión con beneficios compartidos entre el sector público y el privado,¹⁵ en México, en ocasiones se han presentado diversos escenarios en donde se han generado problemas debido a ineficiencias e incumplimiento de contratos generando desfalcos en las finanzas públicas, manejo ineficiente del gasto o de los proyectos, derivando en una mala calidad de los servicios prestados a la población, por ello, resulta fundamental implementar instrumentos de supervisión y vigilancia, con el objetivo de evitar que la ciudadanía se vea afectada, así como para prevenir el mal uso de los recursos públicos.

El modelo de Asociación Público-Privado implica la construcción y operación de inversiones estratégicas en infraestructura o prestación de servicios

¹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Hacia una Infraestructura exitosas. Diez retos clave para la gobernanza y opciones de política, 2016*, disponible en <https://www.oecd.org/gov/budgeting/hacia-infraestructuras-exitosas.pdf>



públicos esenciales, este modelo de contratación conlleva que el Estado decide trasladar una parte de sus responsabilidades básicas hacia el sector privado de la economía. Por tal motivo, proponemos reforzar los mecanismos destinados a vigilar la implementación, evitando la concurrencia de cualquier tipo de irregularidad, sancionar con mayor dureza los incumplimientos contractuales que se generen por causas imputables al desarrollador para desestimular los quebrantamientos contractuales debido a que, estos incumplimientos se traducen en incrementos del gasto federal o en afectaciones severas al patrimonio, bienes o servicios públicos esenciales.

En la etapa de implementación es necesario asegurar que durante la fase de implementación los proyectos cumplan de acuerdo con lo pactado y suscrito en los contratos, así como con lo señalado en los diversos ordenamientos aplicables a la materia. En la práctica se ha observado que en ocasiones los contratos son incumplidos, incurriendo en sobrecostos, extensión de los plazos, entrega irregular de los productos contratados y en otras modificaciones con capacidad de afectar el correcto desarrollo de los proyectos.

Por ello, resulta necesario robustecer las causas de terminación de los contratos, señalando que se dará por terminado el contrato anticipadamente en razón por el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del inversor privado, ocasionando la imposibilidad de continuar con la obra y/o prestación del servicio. En este sentido, se ha presentado la situación que el gobierno en turno decide continuar con el proyecto tras la rescisión del contrato, y



la empresa contratista demanda al gobierno el pago relativo a la compensación por la terminación anticipada del contrato.

Así mismo, en ocasiones se ha presentado que durante la duración del proyecto los costos de los contratos se incrementen, renegociándose las condiciones originarias del acuerdo, situación que provoca condiciones más desfavorables para el estado y los ciudadanos, ante ello, es necesario enriquecer el marco jurídico para prevenir esquemas fallidos de contratación público-privada.

Es imprescindible garantizar la solvencia económica y financiera del inversionista privado que participan bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, para cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato en el tiempo que trascorra la realización del proyecto y/o prestación del servicio.

La terminación anticipada de un contrato suscrito bajo el esquema de Asociación Público Privada, es un evento que interrumpe la ejecución de un proyecto durante su desarrollo, entre las acciones que originan su actualización pueden ser por causas imputables al contratista debido al incumplimiento del contrato, dichas consecuencias deben ser reguladas por procedimientos establecidos en los contratos y por el marco jurídico que lo regula.

En este contexto, resulta trascendental las regulaciones y experiencias a nivel internacional, así como el tratamiento que se observa en este rubro en el marco jurídico que se implementa en las entidades federativas de nuestro país.



En este sentido, en un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se analizan diferentes aspectos relacionados con la terminación de los contratos celebrados bajo el esquema de Asociación Público Privado, enfocándose en las reglas y procedimientos que regulan las diferentes casuísticas, los actores que participan en el proceso, la determinación y regulación de los activos reversibles, y los métodos utilizados para calcular la restitución o la compensación al contratista de la Asociación Pública Privada.¹⁶

En el documento se aborda la regulación bajo esquemas de terminación de contratos de manera Anticipada, en los países de Brasil, Colombia, y Chile, en el rubro de factores imputables al contratista de la Asociación Público Privadas, en donde se establece en términos generales que las causas pueden ser variadas desde financieramente hasta de gestión del proyecto, las cuales ocasionan el incumplimiento de la terminación del proyecto pactado.

En lo concerniente a su legislación Brasil, Colombia, y Chile, cuentan con normas y disposiciones de carácter legal y/o contractual que otorga a la autoridad contratante el derecho ante un incumplimiento imputable al contratista el rescindirlos. También permite a la autoridad contratante por iniciativa propia, declarar terminado el contrato si se identifica un incumplimiento relevante por parte del contratista. En ninguno de los países se condiciona esta decisión al conocimiento previo de un órgano independiente, administrativo o judicial.

¹⁶ Siqueira, Marco, coord., *El día siguiente: Las reglas de terminación de contratos APP y sus consecuencias para la viabilidad de Proyectos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Discusión-APP Américas 2021, Octubre 2021, Sao Paulo, Brasil, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-dia-siguiente-las-reglas-de-terminacion-de-contratos-APP-y-sus-consecuencias-para-la-viabilidad-de-proyectos.pdf>



El procedimiento establecido en sus legislaciones tiene como característica general la obligación de notificar por escrito al contratista de la Asociación Público Privada sobre el incumplimiento contractual otorgándole la oportunidad para remediarlo o de lo contrario preparar su defensa; ofrecer a quienes financian el proyecto de hacerse cargo del contrato o adoptar medidas para subsanar el incumplimiento; establecer la disposición al interior del contrato sobre la magnitud de la causa imputable al contratista que haga inviable la continuación del proyecto o la adecuada prestación del servicio; un período de subsanación obligatoria que va desde 20 días (Colombia), o 30 días (Brasil).

En lo tocante al tema de interés público, como regla general se presenta como una prerrogativa excepcional a favor de la autoridad contratante de la Asociación Público Privada, teniendo como premisa la imposibilidad de adecuar el contrato celebrado con el contratista. Los contratos no señalan las causas motivo por el cual, la autoridad contratante tiene la capacidad de definir sobre la actualización de hechos concretos que constriñan un interés público.

Brasil, Colombia, y Chile, permiten a la autoridad contratante por iniciativa propia emitir la declaración de interés público. Ninguno de los países condiciona la decisión al conocimiento de un órgano independiente, administrativo o judicial. La excepción radica en el señalamiento de algunas condiciones para el ejercicio de esta prerrogativa, en Chile, por ejemplo, se establece que la terminación del contrato por interés público se dará cuando se haya actualizado que el cumplimiento del proyecto se encuentre en aproximadamente el 80% del plazo



contractual y realización de al menos el 75% de los ingresos proporcionados por el contratista.

En general en sus legislaciones existe la obligación de comunicar por escrito al contratista sobre la decisión de la autoridad contratante y al mismo tiempo la imposibilidad de oponerse a la terminación, debido a que la valoración del interés público es competencia exclusiva del Poder Público. La Terminación origina una indemnización que como mínimo corresponda al saldo de la deuda del financiamiento.

En Brasil, el marco legal a nivel federal para las Asociaciones Público-Privadas, la Ley 8.987 de 1995, es la Ley Federal de Concesiones, la cual establece cuáles organismos gubernamentales pueden otorgar concesiones y define los tipos de concesiones. Los criterios de selección de licitantes, el contenido de los contratos de concesión, los derechos y las responsabilidades del organismo gubernamental contratante, el concesionario y los usuarios, la política tarifaria y las razones aceptables de intervención y rescisión del contrato. La Ley 9648 de 1998, efectuó algunas actualizaciones a esta ley.¹⁷

¹⁷ LEY N° 8.987, de 13 de febrero de 1995, establece el régimen de concesión y permiso para la prestación de servicios públicos previsto en el artículo 175 de la Constitución Federal, y prevé otras medidas. CAPÍTULO IX DE LA INTERVENCIÓN, Artículo 32. La autoridad otorgante podrá intervenir en la concesión, a fin de asegurar la adecuación en la prestación del servicio, así como el fiel cumplimiento de las normas contractuales, reglamentarias y legales pertinentes. Párrafo único. La intervención se efectuará mediante decreto de la facultad otorgante, que contendrá la designación del interventor, el período de la intervención y los objetivos y límites de la medida. Artículo 33. Una vez declarada la intervención, la autoridad otorgante iniciará, en el plazo de treinta días, un procedimiento administrativo para establecer las causas determinantes de la medida y determinar las responsabilidades, garantizando el derecho de defensa amplia. 1 - Si se demuestra que la intervención no cumplió con las condiciones legales y reglamentarias previas, se declarará su nulidad, y el servicio será devuelto inmediatamente al concesionario, sin perjuicio de su derecho



a indemnización. 2 - El procedimiento administrativo a que se refiere *el caput* de este artículo se completará dentro de los ciento ochenta días, bajo pena de considerar inválida la intervención.

CAPÍTULO X. LA EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN, Artículo 35. La concesión se extingue por: I - advenimiento de la cláusula contractual; II - Encampação; III - Caducidad; IV - terminación; V - cancelación; y VI. Concursal o extinción del concesionario y fallecimiento o incapacidad del titular, en el caso de una empresa particular. 1 - Extinguida la concesión, devolver a la facultad otorgante todos los bienes, derechos y privilegios reversibles transferidos al concesionario según lo previsto en el aviso y establecido en el contrato. 2 - Extinguida la concesión, se producirá la asunción inmediata del servicio por parte de la potencia otorgante, procediendo a los retiros, evaluaciones y liquidaciones necesarias. 3 - La asunción del servicio autoriza la ocupación de los locales y el uso, por parte de la autoridad otorgante, de todos los activos reversibles. 4º - En los casos previstos en los incisos I y II de este artículo, la facultad otorgante, anticipando la terminación de la concesión, procederá a los retiros y evaluaciones necesarias para determinar los montos de indemnización que se devengarán al concesionario, en la forma de las artes. 36 y 37 de esta Ley. Artículo 36. La reversión en la advocación del plazo contractual se realizará con la indemnización de las porciones de inversiones vinculadas a activos reversibles, aún no amortizados o depreciados, que se hayan llevado a cabo con el objetivo de asegurar la continuidad y puntualidad del servicio prestado. Artículo 37. Se considera acampada la reanudación del servicio por parte de la potencia otorgante durante el período de concesión, por interés público, por ley autorizante específica y previo pago de indemnización, en la forma del artículo anterior. Artículo 38. El incumplimiento total o parcial del contrato dará lugar, a discreción de la autoridad otorgante, a la declaración de expiración de la concesión o a la aplicación de las sanciones contractuales, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo del artículo 27 y las normas acordadas entre las partes. 1.- La caducidad de la concesión podrá ser declarada por la autoridad otorgante cuando: I.- el servicio se presta de manera inadecuada o deficiente, con base en las normas, criterios, indicadores y parámetros que definen la calidad del servicio; II.- el concesionario no cumple con las cláusulas contractuales o disposiciones legales o reglamentarias relativas a la concesión; III.- El concesionario paraliza el servicio o compite por él, con el caso de fuerza fortuita o fuerza mayor; IV.- El concesionario pierde las condiciones económicas, técnicas u operativas para mantener la adecuada prestación del servicio otorgado; V.- El concesionario no cumpla con las sanciones impuestas por infracciones, a su debido tiempo; VI.- El concesionario no cumpla con la citación de la autoridad otorgante para regularizar la prestación del servicio; VII.- El concesionario no cumple con la citación de la autoridad otorgante para, en 180 (ciento ochenta) días, presentar la documentación relativa a la regularidad fiscal, en el curso de la concesión, en la modalidad del Art. 29 de la Ley N° 8.666, de 21 de junio de 1993. (Punto con redacción dada por la Medida Provisional N° 577, de 29/08/2012, convertida en Ley N° 12.767, de 27/12/2012). 2.- La declaración de la caducidad de la concesión irá precedida de la comprobación del incumplimiento del concesionario en los procedimientos administrativos, asegurando el derecho de defensa amplia. 3.- No se iniciará ningún procedimiento administrativo de incumplimiento antes de que se comuniquen comunicados al concesionario, en detalle, el incumplimiento contractual referido en el párrafo 1 de este artículo, dándole un plazo para corregir las fallas y transgresiones señaladas y para el marco, en los términos contractuales. 4.- Una vez establecido el procedimiento administrativo y probado el incumplimiento, el vencimiento se declarará por decreto de la autoridad otorgante, independientemente de la indemnización previa, calculada en el curso del procedimiento. 5.- La indemnización del párrafo anterior será



En tanto, la Ley 11.079 de 2004,¹⁸ es la Ley Federal de Asociación Público Privada, en este ordenamiento se define a las Asociaciones Público Privadas, se establece el alcance del programa de APP, las reglas para proporcionar garantías, el SPV, licitar el proyecto y definir los derechos y las responsabilidades de la autoridad contratante, así como señalar los contenidos de los contratos. En Brasil, cada Estado que utiliza a las APP, tiene su propio marco legal.

En Colombia, la Ley 1508 de 2012, es la Ley Nacional de Asociaciones Público Privadas, establece el alcance del programa de APP, los principios que deben regirlo, los procedimientos y los marcos institucionales. Así mismo, los enfoques específicos de las licitaciones, el diseño del contrato y el enfoque presupuestario. Dentro de su sistema jurídico también regulan a las Asociaciones Público-Privadas la Ley 80 de 1993, la cual señala las normas y principios para el gobierno contratante, las normas que regulan la relación legal entre los socios

exigible en la forma del artículo 36 de esta Ley y del contrato, despes presando el monto de las multas contractuales y los daños causados por el concesionario. 6.- Si se declara el vencimiento, no dará lugar a la facultad otorgante ningún tipo de responsabilidad en relación con los cargos, gravámenes, obligaciones o compromisos con terceros o empleados del concesionario. Cámara de Diputados de Brasil, Ley No. 8.987, de 13 de febrero de 1995, en Legislación, Publicación Original, disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-8987-13-fevereiro-1995-349810-publicacaooriginal-1-pl.html>

¹⁸ LEY N° 11.079, de 30 de diciembre de 2004, establece las reglas generales para la licitación y contratación de Asociaciones Público-Privadas en el ámbito de la administración pública. Artículo 5º. Las cláusulas de los contratos de asociación público-privada deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N° 8.987 de 13 de febrero de 1995, según corresponda, y también dispondrán: I a la XI... 2 - Los contratos también pueden prever: I. Los requisitos y condiciones bajo los cuales el socio público autorizará la transferencia del control o administración temporal de la empresa para un fin específico a sus financiadores y garantes con quienes no mantenga un vínculo corporativo directo, con el objetivo de promover su reestructuración financiera y asegurar la continuidad de la prestación de los servicios, y no se aplicarán para tal efecto lo dispuesto en el párrafo I del párrafo único del art. 27 de la Ley N° 8.987, 13 de febrero de 1995; (*Punto como redacción dada por la Ley N° 13.097 de 19/1/2015*) II.. III.. Presidencia de la República de Brasil, Ley No. 11.079, de 30 de diciembre de 2004, Subsecretaría de Asuntos jurídicos, disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm



públicos y privados. La Ley 1150 de 2007, la cual, modifica algunas partes de la Ley 80, en lo relativo a incorpora ciertos elementos que hacen más eficientes y transparentes los procesos de licitación, y el Decreto Presidencial 4165 de 2011, que en su artículo 4, establece la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que estará a cargo de identificar, estimar la viabilidad y proponer concesiones y otras formas de Asociación Público Privadas en transporte y otros servicios relacionados, y de desarrollar e implementar los proyectos resultantes.¹⁹

En Chile, la Ley 20.410, es la actual Ley de Concesiones, establece el marco institucional de las Asociaciones Público Privadas, las reglas de licitación, los derechos y las obligaciones, los requisitos de inspección y supervisión, y los procedimientos para resolver conflictos.²⁰

¹⁹ Ley 1508 (2012), Ley Nacional de Asociaciones Público Privadas, Artículo 30. Asunción del contrato. En caso de incumplimiento del contratista, los financiadores podrán continuar con la ejecución del contrato hasta su terminación directamente o a través de terceros. Artículo 32. Terminación anticipada. En los contratos que desarrollen Proyectos de Asociación Público Privada, se incluirá una cláusula en la cual se establezca la fórmula matemática para determinar las eventuales prestaciones recíprocas entre las partes a las que haya lugar para efectos de terminarlos anticipadamente por mutuo acuerdo o en forma unilateral. ... 1. al 4. ... (i) al (ii) ... Parágrafo 2. El concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o los integrantes del mismo que hayan dado lugar a la causal de nulidad o la declaratoria de la misma por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad, según corresponda, deberán pagar a la entidad el equivalente a la cláusula penal pecuniaria pactada, o en caso de que no se haya convenido, dicha suma será el cinco por ciento (5%) del valor del contrato. Lo previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias o penales a que haya lugar. Gobierno de Colombia, Ley 1508 de 2012, Portal Único del Estado Colombiano-Función Pública, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45329>, Ley 80 de 1993, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>, Ley 1150 de 2007, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>, Decreto 4165 de 2011, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44678>

²⁰ Ley 20.410. Ley de Concesiones, Artículo 28 ter.- Si el interés público así lo exigiere, el Presidente de la República, previo informe del Consejo de Concesiones y mediante decreto



fundado del Ministerio de Obras Públicas, que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda, podrá poner término anticipado a la concesión cuando un cambio de circunstancias hiciere innecesaria la obra o servicio para la satisfacción de las necesidades públicas, o demandare su rediseño o complementación de tal modo que las inversiones adicionales necesarias para adecuar la obra a las nuevas condiciones superen el veinticinco por ciento del presupuesto oficial de la obra. Esta potestad podrá ejercerse exclusivamente durante la etapa de construcción. El decreto supremo que declare el término anticipado, señalará el plazo y condiciones en que el concesionario deberá hacer entrega de la obra al Ministerio de Obras Públicas. El concesionario tendrá derecho a una indemnización equivalente al valor de las inversiones que efectivamente se hayan realizado para la prestación del servicio conforme al contrato de concesión, excluidos los gastos financieros, llevadas a valor futuro al momento en que se acuerde el pago; su fórmula, componentes y metodología de cálculo serán establecidos en las bases de licitación. A ello se adicionará un porcentaje del valor presente de los beneficios netos esperados del negocio concesionado, correspondiente a la fracción de la inversión del proyecto realizada por el concesionario hasta la fecha de término anticipado. Al monto total del pago acordado, se sumarán los reajustes e intereses correspondientes hasta la fecha en que se haga efectivo este pago. Para la determinación del valor futuro de las inversiones realizadas se considerará como tasa de descuento, la tasa de costo de capital ponderado relevante para el negocio de acuerdo con los criterios definidos al efecto en las bases de licitación. Para la determinación del valor presente de los beneficios netos esperados del negocio concesionado se utilizará la tasa de descuento ajustada, de tal forma que considere el riesgo en los flujos futuros inherentes a la concesión y su distribución en el tiempo. El procedimiento a aplicar y la correspondiente fórmula de cálculo se establecerán en las bases de licitación. El monto de la indemnización será fijado por acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario, y aprobado por el Ministerio de Hacienda, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de publicación del decreto respectivo. A falta de acuerdo, total o parcial, sobre el monto de la indemnización o de cualquiera de sus factores de cálculo, la controversia será llevada a la recomendación del Panel Técnico establecido en el artículo 36, dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo establecido para fijar el monto por mutuo acuerdo. Si la recomendación no fuese acogida por las partes, la controversia será resuelta por la Comisión Arbitral, conforme al procedimiento del artículo 36 bis, siempre que el concesionario requiera por escrito su intervención dentro de un plazo de 10 días contados desde la notificación de la recomendación del Panel Técnico. Si se produjere acuerdo en un monto parcial, la forma de pago de ese monto podrá ser acordada inmediatamente por escrito, reservándose el conocimiento de lo disputado para la Comisión Arbitral. No habiéndose alcanzado acuerdo, si el concesionario no recurriere al Panel Técnico, o a la Comisión Arbitral dentro de los plazos establecidos en este inciso, se entenderá aceptado por el concesionario el monto más alto que el Ministerio de Obras Públicas le hubiere ofrecido en la forma contemplada en el reglamento durante el curso de la negociación. La terminación anticipada de la concesión hará exigibles los créditos garantizados con la prenda establecida en el artículo 43, los que se harán efectivos sobre la indemnización recibida por el concesionario con preferencia a cualquier otro crédito. Cuando correspondiere, el Ministerio de Obras Públicas, previo informe del Consejo de Concesiones, determinará si el proyecto reformulado será nuevamente entregado en concesión o ejecutado en la forma establecida en el artículo 86 del decreto con fuerza de ley N° 850, del Ministerio de Obras Públicas, de 1998. Habiéndose puesto término anticipado a la concesión por



En el contexto de la regulación a nivel de las entidades federativas en nuestro país se hace mención a los esquemas de terminación de contratos de Asociaciones Público Privada en las modalidades de terminación anticipada en la legislación de los estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y el estado de México.

En Ley de Asociaciones Publico Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,²¹ en su artículo 18 se señala que, para la autorización de los proyectos de Asociación Público Privada, la Dependencia, Entidad o el Municipio correspondiente deberá integrar el expediente técnico que demuestre la viabilidad de dicho proyecto. Entre los requisitos que deben contener los expedientes, entre otras se encuentran: el impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, la afectación a las áreas naturales o zonas protegidas, o a los asentamientos humanos; las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, de las partes participantes, tanto públicas como privadas; el estudio Costo-Beneficio, de viabilidad económica y financiera del proyecto. Así mismo el mismo artículo, señala que la Secretaría de Finanzas y Planeación al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, deberá incluir una evaluación del impacto de los proyectos de Asociación Público Privada en las finanzas públicas durante su ciclo de vida.

un cambio de circunstancias que demandare su rediseño o complementación a través de inversiones adicionales que superen el veinticinco por ciento del presupuesto oficial de la obra, y siempre que el Ministerio de Obras Públicas resuelva ejecutarla dentro de los tres años siguientes a la fecha del término anticipado, el proyecto reformulado deberá entregarse en concesión mediante licitación pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley 20410, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010304>

²¹ Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley de Asociaciones Publico Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LASOCIACIONESPP04022020.pdf>



En tanto el artículo 114, estipula las diversas causas de rescisión o revocación del Proyecto de Asociación Público Privada, entre ellas se señala: la cancelación, abandono o retraso en la ejecución de la obra, en los supuestos previstos en el propio contrato o concesión; la no prestación de los servicios contratados o concesionados, su prestación en términos distintos a los pactados, o la suspensión de éstos por más de siete días naturales seguidos sin causa justificada; en caso de que el proyecto requiera autorizaciones para la prestación de los servicios, la revocación de éstas por causas imputables al Inversionista Promovente; por no cumplir con la prestación de los Servicios con la calidad y puntualidad establecidos en el contrato o concesión, por causas imputables al Inversionista Promovente o Concesionario.

En el mismo contexto, el artículo 118, establece que el contratante podrá dar por terminados anticipadamente los contratos o concesiones cuando concurren razones de interés general, o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los bienes o servicios originalmente contratados, y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado.

En el caso de terminación anticipada del contrato o concesión por causas imputables al Inversionista imputables, el quinto párrafo del artículo 119, señala que tendrá derecho a los reembolsos previstos en la ley, previa deducción de las cantidades que resulten de las penas convencionales y de las deducciones a las que se hubiere hecho acreedor por su incumplimiento. Los acreedores que



hubiesen otorgado créditos al Inversionista Promovente serán preferidos en el pago de los reembolsos referidos hasta por la totalidad del monto de los citados créditos.

Con respecto al estado de México, la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios,²² en su artículo 12, prescribe que para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un Proyecto mediante esquemas de Asociación Público Privada, la Unidad Contratante realizará los Análisis de Rentabilidad Social, conveniencia y de riesgos. Para emitir las autorizaciones, la Secretaría deberá dictaminar si el Estado se beneficiará al desarrollar el Proyecto, entre los requisitos para su aprobación se señalan: el Análisis Costo-Beneficio; el impacto que en las finanzas públicas tendrían las obligaciones de pago que pretendan establecerse en el Contrato; y la congruencia del Proyecto con las directrices establecidas en el Plan de Desarrollo Estatal.

En el mismo artículo, se menciona que la Secretaría podrá requerir que la Unidad Contratante exija una inversión de capital mínima en el Proyecto por parte del Desarrollador, sin perjuicio de que la Secretaría emita lineamientos de carácter general sobre los montos de inversión de capital mínimos que se requerirán para cada tipo de Proyecto.

²² Poder Legislativo del estado de México, Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios, disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig251.pdf>



Así mismo se menciona que dentro del Análisis Costo-Beneficio, este deberá contener entre otros aspectos, los elementos formales del modelo de contrato de inversión pública a largo plazo como son: duración, monto de inversión y los riesgos que asumirá la autoridad contratante y los del inversionista prestador, seguros y fianzas que se prevean, penas convencionales, causales de rescisión, así como condiciones para la modificación y prórroga.

El artículo 13, señala que entre los análisis que deben presentarse para determinar la viabilidad de un Proyecto de Asociación Público Privada, se encuentran: el impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico; la viabilidad económica y financiera del Proyecto y el impacto en las finanzas públicas, el Análisis de Riesgos, entre otros.

En el tema de rescisión de los contratos, el artículo 113, establece que la Unidad Contratante, previa autorización de la Secretaría, podrá dar por terminado anticipadamente el Contrato cuando concurren razones de interés general, eventos de caso fortuito o fuerza mayor que afecten la prestación de los servicios o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los servicios originalmente contratados y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado.

En este sentido una buena gobernanza promueve proyectos con asignaciones de riesgo adecuadas, donde estos se dividan o compartan entre las partes contractuales que tienen la mejor capacidad para gestionarlos,



salvaguardar la facultad de las instituciones en el caso de terminaciones de contratos de manera anticipada por causas imputables al contratista por incumplimiento del contrato, para ello, se debe contar con una estructura institucional y procedimientos en donde se gestionen adecuadamente la terminación y la justa restitución o compensación a las partes involucradas.

Para continuar con el desarrollo, fortalecimiento y enriquecimiento del esquema de Asociación Público-Privado, es necesario impulsar un ambiente propicio en donde se consolide la participación del sector privado bajo el estricto control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales para ambas partes en los proyectos, reduciendo la presión sobre las finanzas públicas, para otorgar certeza jurídica a las nuevas inversiones y transparencia en la relación entre los sectores público y privado.

En este sentido resulta trascendental que los gobiernos estatales y municipales cuenten con la asesoría de expertos que puedan brindar información y gestionar proyectos que cumplan con los requerimientos técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales y financiero. No olvidar que México, en el 2012, fue considerado y evaluado como uno de los países emergentes en donde era propicio la celebración de contratos bajo la figura de Asociación Público-Privado.²³

²³ Economist Intelligence Unit, Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, Infrascopes 2012, Ministerio de Economía y Competitividad, España, febrero 2013, disponible en <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37447857>



Es prescindible por experiencia internacional someter el proyecto a un análisis de la eficiencia del uso de los recursos públicos “value for money”, en dicho análisis se debe determinar si los beneficios sociales netos son iguales o mayores a los que se obtendrían al emplear un esquema convencional de obra pública.

Es indudable que el esquema de Asociación Público-Privado presenta algunas ventajas, menores desembolsos por parte del gobierno y el repago de la infraestructura con los flujos de efectivo del proyecto, reduce la presión sobre las finanzas públicas, los servicios y la infraestructura pueden proveerse en forma más eficiente, genera incentivos adecuados para las empresas privadas a fin de que éstas concluyan con los trabajos en el tiempo convenido minimizando sus costos de operación y mantenimiento, con el objetivo de brindar servicios públicos más baratos y de mayor calidad.

En este contexto, es prudente mencionar que en la terminación anticipada de los contratos de Asociación Público Privada, independientemente de las causas que lo origina, la autoridad contratante recibe un activo que tiene un valor en cuya financiación no ha participado, por ello, cuanto más clara y detalladas sean las cláusulas del contrato y legislación mejorará substancialmente la bancabilidad y el atractivo de la inversión de un proyecto de Asociación Público Privada.²⁴

²⁴ Siqueira, Marco, coord., El día siguiente: Las reglas de terminación de contratos APP y sus consecuencias para la viabilidad de Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Discusión-APP Américas 2021, Octubre 2021, Sao Paulo, Brasil, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-dia-siguiente-las-reglas-de-terminacion-de-contratos-APP-y-sus-consecuencias-para-la-viabilidad-de-proyectos.pdf>



Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el presente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, en materia de incumplimiento de obligaciones contractuales, supervisión y vigilancia de los proyectos.

Artículo Único: Se **reforman** las fracciones I, VI, VII, VIII del artículo 14, los párrafos segundo y quinto del artículo 14, el artículo 18, párrafo primero del artículo 20, párrafo primero del artículo 22, las fracciones V, VII, X, XV del artículo 92, la fracción IV del artículo 95, segundo párrafo del artículo 117, primer párrafo del artículo 122, el tercer párrafo del artículo 123, el primer párrafo del artículo 130; y se **adicionan** el párrafo sexto al artículo 14, el segundo párrafo del artículo 111, las fracciones IV y V al artículo 122, y el tercer párrafo al artículo 122, todos de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para quedar de la siguiente manera:

Artículo. 14. Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes:

I. La descripción **de las obras a implementarse o del servicio materia del proyecto, incluyendo las obras esenciales para preservar o restituir las condiciones ambientales cuando éstas pudieren resultar afectadas y viabilidad técnica del mismo;**



II. a la V...

VI. **El análisis del costo y beneficio del proyecto con la finalidad de demostrar que es susceptible de generar una rentabilidad social;**

VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales; **así como las fuentes de pago y/o garantías;**

VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto, **este análisis deberá considerar supuestos económicos y financieros razonables; los flujos de ingresos y egresos del proyecto durante el plazo del mismo, el impacto en las finanzas públicas; así como las especificaciones técnicas y niveles de desempeño conforme a los lineamientos técnicos que se emita al respecto, los plazos de construcción y de prestación del servicio que correspondan; el análisis de los riesgos transferidos al sector privado y los riesgos retenidos por la dependencia o entidad contratante;**

IX....

La información anterior deberá ser publicada en **Compranet** y ser presentada ante la Cámara de Diputados, **en un plazo de diez días posteriores a su emisión.**

...



a) al j) ...

...

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportará en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, la descripción de cada uno de los proyectos de asociación público-privada autorizados, los montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como en su caso, el monto anual de los pagos comprometidos durante la vigencia del contrato, **y los escenarios de riesgo que pudieran impactar a las finanzas públicas.**

Sin perjuicio de contratar trabajos previstos en el artículo 20 de la presente ley, la dependencia y entidad que requieran de asesoría técnica, fiscal, económica, financiera contable y legal para determinar la viabilidad a que hace referencia el presente artículo, podrán optar por presentar solicitud de apoyo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas o sus equivalentes, su atención quedará sujeta a suficiencia presupuestaria.

Artículo 18. El Reglamento señalará el contenido y demás alcances de los estudios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, **así como los elementos**



necesarios para la emisión del dictamen de viabilidad atendiendo los lineamientos técnicos y financieros que al efecto se determinen, sin que puedan establecerse requisitos adicionales.

Artículo 20. Las dependencias y entidades podrán contratar la realización de los trabajos previstos en el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera otros **análisis**, estudios **y/o servicios**, y el propio proyecto ejecutivo, necesarios para la ejecución de un proyecto de asociación público-privada, así como servicios para la adquisición de los inmuebles, bienes y derechos, igualmente necesarios para tales proyectos.

...

Artículo 22. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán prioridad a los proyectos a desarrollarse mediante esquemas de asociación público-privada, en la valoración y trámites respecto del cumplimiento de los requisitos de las disposiciones de protección ambiental, asentamientos humanos, desarrollo urbano, construcción, uso de suelo y demás que resulten aplicables, en el ámbito federal, **con respecto a las entidades federativas y municipios, los proyectos a desarrollarse deberán tener consistencia con los planes y programas estatales y municipales respectivamente.**

...

...

...



Artículo 92. El contrato de asociación público-privada deberá contener, como mínimo:

I. a la IV...

V. Las características, especificaciones, estándares técnicos, niveles de desempeño, **de gestión** y calidad para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios;

VI. ...

VII. El régimen financiero del proyecto, con las contraprestaciones, **en su caso desglosadas**, a favor del desarrollador, **así como los mecanismos y fuentes de pago, señalando las autorizaciones que correspondan;**

IX. ...

X. El régimen de distribución de riesgos, técnicos, **de diseño, tecnológicos**, de ejecución de la obra, financieros, **de demanda**, por caso fortuito o fuerza mayor, **terminación anticipada** y de cualquier otra naturaleza, entre las partes, que en todo caso deberá ser equilibrado. Las dependencias y entidades no podrán garantizar a los desarrolladores ningún pago por concepto de riesgos distintos de los establecidos en el contrato o bien establecidos por mecanismos diferentes de los señalados por esta ley y su reglamento;



XI. a la XIV. ...

XV. Los procedimientos de solución de controversias, **en dicho apartado se estipulará que en primera instancia se acudirá al arbitraje o medios alternativos de resolución de conflictos, en caso de no alcanzar un arreglo, se procederá a la instancia jurisdiccional ante los tribunales competentes;**

XVI. ...

...

Artículo 95. El desarrollador tendrá, por lo menos, las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las que establezcan las demás disposiciones aplicables:

I. a la III....

IV. Contratar **y mantener** los seguros, **así como en efecto las garantías financieras**, y asumir los riesgos establecidos en el contrato;

V. a la VIII....

Artículo 111. En caso de concurso mercantil del desarrollador, la autoridad que conozca del mismo, con apoyo de la dependencia o entidad contratante, dispondrá las medidas necesarias para asegurar la continuidad en la ejecución de la obra o en la prestación del servicio.



En los casos de desastre natural, epidemia decretada por las autoridades del sector salud, desorden social, caso fortuito o fuerza mayor, la dependencia y entidad contratante, podrá intervenir los activos para asegurar la prestación de servicios, así mismo en el supuesto de incumplimiento por causas imputables al desarrollador, en los términos previamente establecidos en el contrato.

Artículo 117. Durante la vigencia original de un proyecto de asociación público-privada, sólo podrán realizarse modificaciones a éste cuando las mismas tengan por objeto:

I. a la V. ...

Ninguna modificación deberá implicar la transferencia de riesgos, de una de las partes a la otra, en términos distintos a los pactados en el contrato original, **ni suplir deficiencias o incumplimientos imputables al desarrollador con cargo a recursos públicos.**

...

Artículo 122. Sin perjuicio de las demás previstas en cada contrato, serán causa de rescisión de los contratos de asociación público-privadas, **sin incurrir en responsabilidad**, las siguientes:

I. a III...



IV. En el caso de que se presenten eventos de caso fortuito o fuerza mayor, epidemias decretadas por las autoridades competentes en materia de salud, que afecten la prestación del servicio, o la ejecución de la obra de conformidad con lo previsto en el contrato;

V. Por terminación anticipada en los casos de cualquier otro incumplimiento de las obligaciones contractuales que sean imputables al desarrollador que afecten la continuidad del proyecto.

...

Para determinar el incumplimiento imputable al desarrollador que ponga en peligro el desarrollo del proyecto, o la prestación del servicio, la dependencia y entidad contratante deberá emitir un dictamen en el cual establezca las causas por las que considera que el incumplimiento puede afectar la continuidad del proyecto o prestación del servicio. Para lo anterior deberá allegarse por sí misma o por terceras personas de la información y documentación que acredite dichos incumplimientos. En los supuestos de que las causas de rescisión sean imputables al desarrollador, la dependencia y entidad contratante tendrá la opción de otorgar un período al desarrollador para subsanar el incumplimiento en cuestión, y en caso de no hacerlo, imponerle la pena que resulte aplicable conforme al contrato respectivo.



Artículo 123. ...

...

De conformidad con el artículo 92, fracción XIII, anterior, y lo dispuesto en el Reglamento, el contrato de asociación público-privada contendrá los términos y condiciones en los que, en caso de terminación anticipada, proceda el reembolso al desarrollador del monto de inversiones que demuestre haber realizado. **En el caso de que sea imputable al desarrollador la terminación anticipada, éste tendrá derecho a los reembolsos señalados en el presente artículo, previa deducción de las cantidades que resulten de las penas convencionales y de las deducciones a las que se hubiere hecho acreedor por su incumplimiento.**

Artículo 130. Además de las sanciones que, en su caso, procedan conforme a **la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones que resulten** aplicables, la Secretaría de la Función Pública podrá inhabilitar temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

I. a la V. ...

...

a). a la c). ...



Transitorios

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

Segundo. Los Congresos de las entidades federativas tendrán un plazo de 90 días, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones necesarias para armonizar su legislación estatal correspondiente.

Tercero. Las erogaciones que se generen con motivo de la aplicación del presente decreto se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado y aprobado por la Cámara de Diputados para la Secretaría de Hacienda y Crédito, así como por las dependencias y entidades que contraten proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada, para el presente ejercicio fiscal y subsecuentes, por lo que no se incrementará su presupuesto ni se autorizarán ampliaciones a sus respectivos presupuestos.

Suscribe



Dip. Raquel Bonilla Herrera

Ciudad de México, a 24 de enero de 2024

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN CAPITULO XIX “DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN CIVIL” EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, A CARGO DEL DIPUTADO AZAEL SANTIAGO CHEPI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

El que suscribe, **Diputado Azael Santiago Chepi**, Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario de **MORENA** en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 55, fracción II, y 179 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables, presenta a consideración de la Comisión Permanente la Iniciativa con **Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Capítulo XIX “Del enfoque de Derechos Humanos en la Protección Civil y la Gestión Integral de Riesgos” en la Ley General de Protección Civil**, al tenor de lo siguiente:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La estructura de la Ley General de Protección Civil, publicada el 6 de junio de 2012, vigente, con última reforma publicada el 21 de diciembre de 2023, es la siguiente:

- Capítulo I. Disposiciones Generales
- Capítulo II. De la Protección Civil
- Capítulo III. Del Sistema Nacional de Protección Civil

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

- Capítulo IV. Del Consejo Nacional de Protección Civil
- Capítulo V. Del Comité Nacional de Emergencias
- Capítulo VI. De los Programas de Protección Civil
- Capítulo VII. De la Cultura de Protección Civil
- Capítulo VIII. De la Profesionalización de la Protección Civil
- Capítulo IX. De la Escuela Nacional de Protección Civil, Capacitación, Acreditación y Certificación
- Capítulo X. De los Grupos Voluntarios
- Capítulo XI. De la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios
- Capítulo XII. De los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos
- Capítulo XIII. Del Fondo de Protección Civil
- Capítulo XIV. De las Donaciones para Auxiliar a la Población
- Capítulo XV. De las Medidas de Seguridad
- Capítulo XVI. De los particulares
- Capítulo XVII. De la Detección de Zonas de Riesgo
- Capítulo XVIII. De la Atención a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas

En esta estructura sólo se integra a los derechos humanos, como el octavo principio rector de la actuación de las autoridades de protección civil, sin embargo, este principio debe ser considerado como rector de la actuación de todas las fases de la gestión integral de riesgos, entre ellas la protección civil.

Por lo anteriormente expuesto, se reconoce la carencia del reconocimiento de derechos fundamentales para los seres humanos, seres sintientes, bienes, infraestructura, patrimonio cultural e histórico, medios de producción y trabajo y el medio ambiente con estándares de ayuda humanitaria, por ello, es necesaria la armonización con base en los

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

instrumentos jurídicos internacionales a fin de contar con un marco regulatorio federal que invoque derechos y obligaciones de los actores en la prevención, auxilio y resiliencia ante un desastre, bajo el tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

Al conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de desastres que ponga en situación de riesgo, la vida, los bienes y el entorno de sus miembros se le denomina “protección civil”.

La Ley General de Protección Civil la define como: “la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente”.

En los antecedentes de esto, podemos encontrar que la protección civil se da en un marco de derecho internacional humanitario relativo a los conflictos armados:

→ **I Convenio de Ginebra de 1949, para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña**¹. Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

abril al 12 de agosto de 1949. Consta de 64 artículos, que establecen que se debe prestar protección a los heridos y los enfermos, pero también al personal médico y religioso, a las unidades médicas y al transporte médico, también reconoce los emblemas distintivos.

- **II Convenio de Ginebra 1949, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el marⁱⁱ.** Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Retoma las disposiciones del I Convenio de Ginebra en cuanto a su estructura y su contenido. Consta de 63 artículos aplicables específicamente a la guerra marítima. Protege a los buques hospitales. Tiene un anexo que contiene un modelo de tarjeta de identidad para el personal médico y religioso.

- **III Convenio de Ginebra 1949, relativo al trato de los prisioneros de guerraⁱⁱⁱ.** Adoptado en Ginebra el 12 de agosto de 1949, ratificado por México el 29 de octubre de 1952, y promulgado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de junio de 1953. Este Convenio reemplazó el Convenio sobre prisioneros de guerra de 1929. Consta de 143 artículos. Se ampliaron las categorías de personas que tienen derecho a recibir el estatuto de prisionero de guerra, de conformidad con los Convenios I y II. Se definieron con mayor precisión las condiciones y los lugares para la captura; se precisaron, sobre todo, las cuestiones relativas al trabajo de los prisioneros de guerra, sus recursos financieros, la asistencia que tienen derecho a recibir y los procesos judiciales en su contra. Este Convenio establece el principio de que los prisioneros de guerra deben ser liberados y

repatriados sin demora tras el cese de las hostilidades activas. Tiene cinco anexos que contienen varios modelos de acuerdos y tarjetas de identidad, entre otras.

- **IV Convenio de Ginebra, 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra^{iv}**. Aprobado el 12 de agosto de 1949. Protege a las personas civiles, incluso en los territorios ocupados. Retoma los hechos de la Segunda Guerra Mundial. Consta de 159 artículos. Contiene una sección sobre la protección general de la población contra algunas consecuencias de la guerra. La mayoría de las normas de este Convenio se refieren al estatuto y al trato que debe darse a las personas protegidas, y distinguen entre la situación de los extranjeros en el territorio de una de las partes en conflicto y la de los civiles en territorios ocupados. Define las obligaciones de la Potencia ocupante respecto de la población civil y contiene disposiciones precisas acerca de la ayuda humanitaria que tiene derecho a recibir la población civil de territorios ocupados. Además, contiene un régimen específico sobre el trato de los internados civiles. Tiene tres anexos que contienen un modelo de acuerdo sobre las zonas sanitarias y las zonas de seguridad, un proyecto de reglamento sobre los socorros humanitarios y modelos de tarjetas.
- **Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales^v**; aprobado el 8 de junio de 1977, adhesión de México el 10 de marzo de 1983 y promulgado en el DOF el 21 de abril de 1983. En el Capítulo VI define por primera vez los "Servicios de Protección Civil", basados en 7 artículos: 61 Definiciones y ámbito de aplicación, 62 Protección general, 63 Protección civil en los territorios ocupados, 64 Organismos civiles de protección civil de los Estados neutrales u otros estados que no sean Partes en conflicto y organismo internacionales de

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

protección civil, 65 Cesación de la protección civil, 66 identificación, y 67 Miembros de las fuerzas armadas y unidades militares asignados a organismos de protección civil.

El Artículo 61, **entiende por “protección civil”**: el cumplimiento de las tareas humanitarias destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia: servicio de alarma; evacuación; habilitación y organización de refugios; aplicación de medidas de oscurecimiento; salvamento; servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa; lucha contra incendios; detección y señalamiento de zonas peligrosas; descontaminación y medidas similares de protección; provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia; ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas; medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables; servicios funerarios de urgencia; asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia; actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización.

→ **Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional^{vi}**; aprobado el 8 de junio de 1977. Ambos protocolos fijan límites a la forma en que se libran las guerras. El Protocolo II es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente a las situaciones de conflicto armado no internacional, y **recuerda que los instrumentos internacionales relativos a los**

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental.

→ **Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional^{vii}**, aprobado el 8 de diciembre de 2005, ratificado por México el 29 de mayo de 2008 y promulgado en el DOF el 5 de enero de 2009. Desde el siglo XIX, los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja se han venido utilizando como símbolos universales de asistencia en favor de las víctimas de los conflictos armados. Tras aprobarse el cristal rojo como emblema adicional, tiene el mismo estatuto internacional.

Asimismo México se ha adherido a diferentes instrumentos internacionales no vinculantes, como Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, declaraciones políticas, códigos de conducta, directrices; entre estos destacan los siguientes:

~ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), se creó en diciembre de 1999. Sucedió a la Secretaría de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. La UNISDR se estableció para asegurar la aplicación de la **Estrategia Internacional para Reducción de Desastres^{viii} (resolución 54/219 de la Asamblea General)**, en la que reconoce la necesidad de que la comunidad internacional demuestre la firme determinación política que se requiere para utilizar los conocimientos científicos y técnicos a fin de reducir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y a los riesgos para el medio ambiente, teniendo presentes las necesidades particulares de los países en desarrollo.

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

- ~ El 22 de mayo de 2000 se celebra el **Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil en Ginebra**^{ix}, y es entonces cuando se amplifica el espectro de actuación, ya que considera la necesidad de fomentar la cooperación internacional en materia de protección civil tanto en los ámbitos de la prevención, la previsión, la preparación, la intervención y la gestión tras las crisis en beneficio de las víctimas de las catástrofes y para la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente.
- ~ El **Marco de Acción de Hyogo**^x se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999.
- ~ El **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**^{xi}, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015; instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, constituye el esquema mediante el cual se actualizan los conceptos y estrategias más modernos en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.

Presenta un cambio de paradigma con énfasis en la gestión del riesgo de desastres. Establece un conjunto de principios rectores, en donde refiere que “**La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así**

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación”.

También expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos y una mayor resiliencia de la sociedad.

- ~ **El Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, comprendido en la Declaración de Montreal^{xii}**, adoptado el 9 de marzo de 2017, al concluir la Quinta Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Montreal, Canadá. Busca proteger mejor a los ciudadanos de la destrucción causada por catástrofes naturales o provocadas por el hombre y consta de 16 medidas específicas divididas en 4 áreas prioritarias: 1) Mejorar el conocimiento sobre el riesgo en todas sus dimensiones: de vulnerabilidad, de exposición y de capacidades; 2) Fortalecer la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres para hacerla más efectiva; 3) Fortalecimiento de la resiliencia y mayor inversión para ésta; y 4) Medidas que permitan reconstruir de mejor manera cuando ocurren los desastres, poner al centro de toda la planificación de la recuperación las necesidades de las personas y mejorar los preparativos para situaciones de desastre.

- ~ La **Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres**^{xiii}, celebrada del 22 a 26 de mayo de 2017, Cancún, México. Creada en 2006 (resolución 61/198 de la Asamblea General), es la principal reunión de partes interesadas de todo el mundo con el **compromiso de reducir el riesgo y aumentar la resiliencia de las comunidades y las naciones a los desastres**. La Plataforma Global está reconocida como el principal foro a nivel mundial para el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de alianzas y el examen de los avances logrados con respecto a la aplicación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, en particular el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015- 2030), en donde uno de los compromisos por los Estados fue la de fortalecer como corresponda los cuadros normativos y regulatorios en todos los niveles para mejorar el uso de suelo, los códigos de construcción y la rendición de cuentas así como hacer la resiliencia asequible, reducir los incentivos económicos al desarrollo vulnerable y hacer la inversión resiliente redituable.

Por lo que hace al Estado Mexicano, el 6 de mayo de 1986 publica el decreto por el que se aprueban las *Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil* (SINAPROC), que tiene como antecedente el Acuerdo del 9 de octubre de 1985, por el que se creó el Comité de Prevención de Seguridad Civil, para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, auxiliará a la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana, en caso de desastre. Lo anterior, ante la necesidad de institucionalizar la prevención y reacción ante los desastres provocados por la erupción del volcán Chichonal en Chiapas en 1982; la explosión de tanques de almacenamiento de gas en

San Juan Ixhuatepec, Estado de México en 1984, y los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la Ciudad de México.

La Ley General de Protección Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del año 2012, define a la Protección Civil como: "Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre". Y el objetivo del Sistema Nacional de Protección Civil la de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, a partir de la identificación y análisis de riesgos y la vulnerabilidad de agentes afectables; estableciendo la obligación del Estado en sus distintos órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción y políticas públicas de gestión integral de riesgos deberán dar prioridad a los grupos sociales vulnerables y de escasos recursos económicos.

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó un análisis teórico empírico^{xiv}, a fin de comprender las causas y efectos de los desastres asociados con peligros naturales y antropogénicos en contextos territoriales y socioeconómicos diferenciados, así como analizar las políticas federales implementadas en México en materia de protección civil desde la perspectiva de los derechos humanos, tomando como referentes los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Los DESCAs se identifican como aquellos derechos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y comprenden distintos derechos humanos, entre ellos: los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente.

Para la realización de estos derechos, cada Estado tiene la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra naturaleza, la plena efectividad de estos derechos, evitando tomar medidas regresivas. La obligación de las autoridades para cumplir con los mínimos indispensables de estos derechos es ineludible.

Los derechos económicos, sociales y culturales derivan de “la dignidad inherente a la persona humana”^{xv}. De esta manera se entiende que la dignidad es un valor inherente y universal de los seres humanos, pues es parte de todas las personas como condición innata durante la vida, en cualquier lugar y sin importar circunstancias o situación jurídica, expuesto en el marco jurídico de carácter nacional e internacional como en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948^{xvi}:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Convención Americana sobre Derechos Humanos^{xvii} (CADH) de 1969:

Artículo 11.- Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 1º: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

La Nación tiene una 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres..."

Donde sustenta el enfoque de derechos humanos como eje articulador de los derechos humanos del marco constitucional mexicano, además del enfoque inclusivo en el reconocimiento de nuestra Nación pluricultural.

La Ley General de Víctimas (DOF 9/01/2013) establece como principio la Dignidad, definiendo la dignidad humana como "un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.

En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos..."

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Con estos principios normativos pro persona, el estudio "Protección Civil y Derechos Humanos" de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en convenio con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la Universidad Nacional Autónoma de México^{xviii}, determino que ante la ocurrencia de un *"desastre las condiciones de vida de las personas son afectadas y en defensa de su dignidad deben recibir protección y asistencia. No obstante, en contextos de devastación humana, social, material y económica, los estados nacionales incurren con frecuencia en acciones autoritarias, empezando por caracterizar a la población afectada como incapaz de gestionar procesos de respuesta inmediata, desconociendo que los primeros respondientes no son los cuerpos especializados en auxilio y rescate (civiles o militares), sino las propias personas de las comunidades y localidades devastadas. Asimismo, existe un discurso institucional y mediático que tiende a mostrar a la población como víctimas carentes de potencial colectivo para desarrollar estrategias de recuperación en diferentes escalas porque en varios casos no existen políticas de desarrollo que proyecten las estrategias de protección civil más allá de la atención coyuntural de la emergencia. Tal circunstancia genera procesos de desplazamiento cada vez más recurrentes en situaciones de desastre como medida comunitaria o familiar en la búsqueda de recursos para mejorar sus condiciones de vida o paliar los efectos destructivos"*^{xix}.

El estudio destaca que en el caso mexicano, la ideología de seguridad nacional ha prevalecido en las prácticas institucionales ya que la etapa de emergencia está a cargo de las fuerzas armadas. El ejército opera conforme a su normatividad interna, el Plan DN-III-E de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, que implica una suspensión de facto de garantías para instrumentar acciones de acordonamiento, vigilancia, auxilio, rescate y apoyo alimenticio en cocinas móviles. En los casos de desastre provocados por algún evento de carácter hidrometeorológico actúa también el Plan Marina. En ambas la visión oficial que predomina es la noción de “desastre natural”

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

que conlleva a adjudicar a fenómenos naturales la causa de los impactos destructivos, siendo que los daños o pérdidas responden a condiciones de vulnerabilidad preexistentes y a los riesgos que desde ámbitos de decisión se expresan en las desigualdades sociales.

"En México, los desastres y la gestión institucionalizada de riesgos en el ámbito de la protección civil aportan información acerca del contexto de vulnerabilidad social y diferencial existente, así como las condiciones de riesgo vinculadas con ésta y sus repercusiones en cuanto a daños registrados y potenciales. Un instrumento de política son los diagnósticos denominados Atlas de Riesgos, diseñados desde la perspectiva de los peligros naturales erigidos como factor explicativo de la ocurrencia de los desastres, lo que ha limitado la comprensión institucional y mediática de la vulnerabilidad y, en consecuencia, de la construcción social del riesgo"^{xx}.

Hace ya 20 años que el Estado mexicano suscribió el marco internacional en materia de prevención y gestión de riesgos de desastres (Marco de Acción Yokohama, Hyogo y Sendai). Por la complejidad de implementación de dichas obligaciones, se acompañó con investigaciones, estrategias de implementación, asesorías y financiamiento internacional, que evitarían más pérdidas de vidas, de infraestructura y catástrofes económicos. No obstante, el país aún no cuenta con una política de gestión integral del riesgo y sigue atendiendo las consecuencias de los desastres en lugar de prevenir. La transferencia de riesgos ha sido trasladado a los privados, en lugar de reducir la exposición y vulnerabilidad de la población (género, edad, discapacidad, lenguas originarias, pueblos indígenas, entre otras), y promover su participación activa en las políticas de reducción de riesgo. Por otro lado, se encuentra la falta de planeación urbana y metropolitana. Los Atlas de Riesgos Nacional, estatales y municipales, que de acuerdo a las legislaciones nacionales son el instrumento base para la identificación de riesgos,

la forma más recurrente de compilación de información y constituyen la herramienta en la cual se basan los planes y acciones de protección civil y las decisiones de desarrollo urbano del país; sin embargo, de los 2,459 municipios existentes en México, para 2016 únicamente 375 contaban con Atlas de Riesgos y en los años recientes hay una menor cantidad de elaboración de estos instrumentos^{xxi}.

Los estudios sobre la vulnerabilidad social tienen como base conceptual las investigaciones sobre los riesgos y desastres desarrolladas desde las ciencias sociales. En general se ha partido del análisis del sistema económico y político para describir la forma en que las desigualdades sociales distribuyen ingresos y oportunidades. La vulnerabilidad social más que una condición per se, es el resultado de un proceso multifactorial de largo plazo. Estos enfoques han permitido poner énfasis en las condiciones sociales y no únicamente en la intensidad de las amenazas, no se trata únicamente de saber a qué amenaza se es vulnerable sino comprender por qué se es vulnerable.

La vulnerabilidad como referente del riesgo de desastre, se vincula con aspectos específicos de determinados grupos sociales y sectores de la población que suelen enfrentar mayores riesgos. En el contexto de la desigualdad, la pobreza y la segregación, algunos sectores de la población y grupos sociales poseen determinados atributos que los hacen más vulnerables: edad, género, discapacidad, lengua originaria, etnia, clase social y grado de ruralidad, entre otros aspectos que deben ser considerados para definir y elaborar indicadores en la perspectiva del diseño de políticas públicas de prevención, respuesta y recuperación posdesastre.

En específico, **los pueblos y comunidades indígenas** de México, constituyen un conjunto social pluriétnico y multicultural, son portadores de identidades, culturas y

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

cosmovisiones que han desarrollado históricamente. En el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, se estima una población de 15.7 millones de indígenas y existen 68 pueblos indígenas en consonancia con las 68 lenguas de las que son hablantes. De las poco más de 192 mil localidades del país, en 34 mil 263, 40% y más de sus habitantes constituyen población indígena. Ahora bien, la Encuesta Intercensal 2015, añadió una pregunta para identificar a las personas que se auto adscriben como indígenas, a partir de ella, se consideran 25 millones 694 mil 928 personas indígenas^{xxii}. El acceso a los DESCA de esta población son limitados aunado a la barrera del lenguaje, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad social, sin embargo, son sus propias características de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas los que pueden fortalecer las estrategias y crear políticas públicas que vinculen la capacitación de las comunidades, como herramientas para el fortalecimiento en la comunicación sobre el riesgo, el desarrollo de planes de preparación y la respuesta ante desastres a partir de la realidad de la comunidad, como componentes clave para la prevención y construcción de la resiliencia, si se establece con base en la identidad propia, conciencia de la misma y la voluntad de preservarla a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas, y ejercer libremente sus formas de organización en éstos mismos ámbitos.

Es importante tener en cuenta que la vulnerabilidad social en el ámbito de la protección civil se refiere a la condición estructural e histórica para padecer mayores daños, pero también es a la vez el contexto del predesastre y la capacidad para mitigar y recuperarse de situaciones de devastación. Esto significa que la vulnerabilidad no es un atributo particular que implica debilidad por razones de edad, género o cualquier otra característica ante el impacto asociado con peligros naturales o antropogénicos, sino la posibilidad de prever futuros escenarios y lograr poseer las herramientas necesarias para enfrentarlos.

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

En un ejercicio comparativo sobre las legislaciones estatales sobre la inclusión de los conceptos de gestión integral de riesgos, derechos humanos y en particular la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en las leyes de protección civil local, elaborado, a petición de parte, por los investigadores de la *Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la H. Cámara de Diputados*, encontramos lo siguiente:

- Se encuentra falta de universalidad en la determinación de la "gestión integral de riesgos", ya que en las leyes locales se utilizan diversos términos, como gestión integral de riesgo, gestión de riesgo, instrumentos financieros de gestión de riesgo, instrumentos de administración y transferencia de riesgos.
- En las leyes correspondientes en materia de Protección Civil, de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, se conceptúa de manera semejante la Gestión Integral de Riesgos, como el “conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción”;

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

- Particularmente en la Ley correspondiente a la Ciudad de México se conceptúa la Gestión Integral de Riesgos no como un conjunto de acciones sino como el “proceso de planeación, participación, evaluación y toma de decisiones, que basado en el conocimiento de los riesgos y su proceso de construcción, deriva en un modelo de intervención de los órdenes de gobierno y de la sociedad, para implementar políticas, estrategias y acciones, cuyo fin último es la previsión, reducción y control permanente del riesgo de desastre, combatir sus causas de fondo, siendo parte de los procesos de planificación y del desarrollo sostenible. Logrando territorios más seguros, más humanos y resilientes. Involucra las etapas de identificación de riesgos, previsión, prevención, Mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción”;
- Es destacable por lo concreto del término “Gestión Integral de Riesgos” en la Ley del Estado de Veracruz en la materia, que indica que para efectos del respectivo ordenamiento se trata del “Conjunto de acciones cuyo objeto es prevenir, mitigar y reducir el riesgo de desastres, fortalecer la resiliencia o resistencia de la sociedad e impulsar el desarrollo sostenible, mediante la identificación de los riesgos, las vulnerabilidades y su formación y el proceso de previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y, en su caso, reconstrucción”;
- Por otra parte la Ley correspondiente a la materia en Querétaro, es la única que indica el término de “Gestión de Riesgos” la cual lo determina de la siguiente forma “el proceso social que conduce al planteamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos perturbadores sobre la población, los bienes, servicios y el medio ambiente. Acciones integradas de reducción del riesgo, a través de actividades de prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias y recuperación post impacto;

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

- Particularmente en las leyes relativas a la materia de Protección Civil, de las entidades de Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo y Yucatán, no se indica en el artículo relativo al catálogo de términos correspondientes, el de gestión integral de riesgos.
- En las leyes correspondientes a las entidades de Baja California, Chihuahua y la Ciudad de México, se encuentran capítulos expresos relativos a la Gestión Integral de Riesgos.
- En las leyes correspondientes a los estados de Colima, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala, se indica a través de un artículo que la gestión integral de riesgos, considera cuales son las fases anticipadas a la ocurrencia de un fenómeno perturbador, entre las cuales se indican el análisis de riesgo, el conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos además de los procesos de construcción social de los mismos, la identificación de fenómenos perturbadores, vulnerabilidades y riesgos así como sus escenarios, el análisis y evaluación de los posibles efectos, la reducción de riesgos, las acciones y mecanismos para la prevención, mitigación y transferencia de riesgos, el manejo de eventos adversos, el desarrollo de una mayor preparación y respuesta ante los desastres, la recuperación ante la ocurrencia de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad.

Entidad Federativa	Ordenamiento Estatal	Gestión Integral de Riesgos	Cambio Climático	Resiliencia	Derechos Humanos	Grupos Vulnerables	Pueblos Indígenas
Aguascalientes	Ley de Protección Civil para el Estado de Aguascalientes	Si	No	No	No	No	No



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CHEPI
DIPUTADO FEDERAL
OAXACA

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Entidad Federativa	Ordenamiento Estatal	Gestión Integral de Riesgos	Cambio Climático	Resiliencia	Derechos Humanos	Grupos Vulnerables	Pueblos Indígenas
Baja California	Ley de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos del Estado de Baja California	Si	Si	Si	Si	Si	No
Baja California Sur	Ley de Protección Civil para el Estado de Baja California Sur	No	No	No	No	No	No
Campeche	Ley de Protección Civil, Prevención y Atención de Desastres del Estado de Campeche	Si	Si	Si	Si	Si	No
Chiapas	Ley de Protección Civil del Estado de Chiapas	Si	Si	Si	No	No	Si
Chihuahua	Ley de Protección Civil del Estado de Chihuahua	Si	Si	Si	Si	No	No
Ciudad de México	Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Coahuila de Zaragoza	Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Si	Si	Si	Si	Si	No



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CHEPI
DIPUTADO FEDERAL
OAXACA

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Entidad Federativa	Ordenamiento Estatal	Gestión Integral de Riesgos	Cambio Climático	Resiliencia	Derechos Humanos	Grupos Vulnerables	Pueblos Indígenas
Colima	Ley de Protección Civil del Estado de Colima	Si	Si	Si	No	Si	No
Durango	Ley de Protección Civil del Estado de Durango	Si	Si	Si	Si	Si	No
Guanajuato	Ley de Protección Civil para el Estado de Guanajuato	Si	Si	Si	No	No	No
Guerrero	Ley Número 455 de Protección Civil del Estado de Guerrero	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Hidalgo	Ley de Protección Civil del Estado de Hidalgo	Si	Si	Si	No	No	No
Jalisco	Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco	No	No	No	No	No	No
México	Código Administrativo del Estado de México, Libro Sexto "De la Protección Civil"	Si	Si	Si	Si	Si	No
Michoacán de Ocampo	Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo	Si	No	Si	Si	Si	No



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CHEPI
DIPUTADO FEDERAL
OAXACA

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Entidad Federativa	Ordenamiento Estatal	Gestión Integral de Riesgos	Cambio Climático	Resiliencia	Derechos Humanos	Grupos Vulnerables	Pueblos Indígenas
Morelos	Ley estatal de Protección Civil de Morelos	Si	Si	Si	Si	Si	No
Nayarit	Ley de Protección Civil para el Estado de Nayarit	Si	Si	Si	Si	Si	No
Nuevo León	Ley de Protección civil para el estado de Nuevo León	No	No	No	No	No	No
Oaxaca	Ley de Protección civil y Gestión Integral de Riesgos de Desastres para el estado de Oaxaca	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Puebla	Ley del Sistrema Estatal de Protección Civil	Si	Si	Si	Si	Si	No
Querétaro	Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro	Si	No	Si	No	No	No
Quintana Roo	Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo	Si	Si	No	No	Si	Si



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CHEPI
DIPUTADO FEDERAL
OAXACA

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Entidad Federativa	Ordenamiento Estatal	Gestión Integral de Riesgos	Cambio Climático	Resiliencia	Derechos Humanos	Grupos Vulnerables	Pueblos Indígenas
San Luis Potosí	Ley del Sistema de Protección civil del estado de San Luis Potosí	Si	No	Si	Si	No	No
Sinaloa	Ley de Protección Civil para el Estado de Sinaloa	Si	No	Si	No	Si	No
Sonora	Ley de Protección Civil para el estado de Sonora	Si	Si	Si	Si	Si	No
Tabasco	Ley de Protección Civil del Estado de Tabasco	Si	Si	Si	Si	No	No
Tamaulipas	Ley de Protección Civil para el Estado de Tamaulipas	No	No	No	No	No	No
Tlaxcala	Ley de Protección Civil del Estado de Tlaxcala	Si	Si	Si	Si	Si	No
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Si	Si	Si	Si	Si	No
Yucatán	Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán	Si	No	No	No	No	No

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Entidad Federativa	Ordenamiento Estatal	Gestión Integral de Riesgos	Cambio Climático	Resiliencia	Derechos Humanos	Grupos Vulnerables	Pueblos Indígenas
Zacatecas	Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas	Si	No	Si	Si	Si	No

- Las leyes correspondientes a las entidades de Baja California, Chiapas, Durango, Michoacán, Tabasco y Tlaxcala, contienen capítulos relativos a la atención a la **población rural** afectada por contingencias climatológicas.
- En la **Ley de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos del Estado de Oaxaca**, se indica como uno de los objetivos específicos del propio ordenamiento “Establecer la concurrencia de la facultad del Estado y los municipios en la elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de prevención de desastres y protección civil, contemplando en el desarrollo de estas acciones, **el enfoque de género y respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades Indígenas y de los pueblos afromexicanos.**” (artículo 1)

También es destacable que en el catálogo de términos, para efectos de interpretación y aplicación de la misma Ley, se incluye el de “Grupos Vulnerables” determinando que “es el grado en que algunos grupos de personas pueden ser más susceptibles a las pérdidas, los daños, el sufrimiento y la muerte, en casos de desastre. Se da en función de las condiciones físicas, económicas, **sociales**, políticas, técnicas, ideológicas, **culturales**, educativas, ecológicas e **institucionales**. La vulnerabilidad se relaciona con la capacidad de un individuo o de una comunidad para enfrentar amenazas específicas en un momento dado, según su condición de **edad**,

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

sexo, estado civil y origen étnico, tales como ***personas de la tercera edad, personas con discapacidades, mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con enfermedades mentales, personas con VIH/SIDA, trabajadores migrantes, minorías sexuales***, entre otros” (artículo 4)

- En la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, se incluye dentro de los criterios relativos a la planeación y realización de acciones operativas y normativas a cargo del Sistema Estatal de Protección Civil, la de “Precisar los requerimientos de las **áreas rurales y de las comunidades indígenas, para favorecer las actividades de prevención y mitigación**”. (artículo 44)
- Por último en la Ley 856 de Protección Civil y la reducción del Riesgo de Desastres para el Estado de Veracruz, se indica que en la definición del Comité Estatal de Emergencias del plan de acción que proceda, se deberá “prever, con la mayor prioridad, condiciones que garanticen el respeto a los derechos humanos, la equidad de género y una atención especial a **los grupos y personas vulnerables**” (artículo 27)

Los efectos de los desastres en grupos vulnerables pueden expresarse de formas muy diferentes, mientras que la vulnerabilidad potencializa estas expresiones y son el resultado de la falta de medios técnicos para anticiparse a la amenaza, además de que aumenta la dificultad de recuperación de las amenazas: no se recupera igual ante una sequía un campesino de auto-sustento que un agricultor con acceso a seguros.

El caso mexicano demuestra que el precepto ideológico del factor exposición, utilizado durante varios años para explicar la vulnerabilidad y sustentado en el determinismo geográfico, no explica el proceso de construcción social del riesgo. En el periodo 1980-2000, 44 huracanes tocaron territorio nacional, impactando de manera diferenciada a las distintas regiones del país. En la región Sur-Sureste (integrada por los estados de

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) sumaron 13, y en diversos puntos de la región Noroeste (NW) (formada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora) tocaron 21 huracanes, sin embargo, la magnitud de los daños humanos presentó drásticos contrastes^{xxiii}.

En un acercamiento estadístico a diversos desastres en el periodo 1970-2015, el estudio de la CNDH-UNAM, constata la urgencia de homologar criterios conceptuales y empíricos para unificar estadísticas. La magnitud de los desastres tiene mayores impactos en las regiones donde se concentran condiciones de pobreza, marginación y exclusión, como se puede constatar en los casos de estados ubicados en la en la región Sur-Sureste del país. De esta forma, se reitera la necesidad de recuperar el enfoque de derechos para el diseño de una nueva política de protección civil conforme al precepto jurídico-programático de la gestión integral de riesgos^{xxiv}.

Un componente que debe incorporarse en los diagnósticos sobre riesgos y vulnerabilidad es el desplazamiento forzado de personas por causa de los desastres. Las estadísticas oficiales en México no dan cuenta de esta forma de respuesta social a los desastres, a pesar de que estimaciones internacionales afirman que nuestro país ocupa el tercer lugar en América Latina en 2015 con 91 mil personas desplazada.

Actualmente en México no hay una base de datos pública que permita tener información sobre desastres de manera transparente, fácil y accesible, que permita evaluar las diferentes dimensiones humanas, sociales, culturales, ambientales, territoriales y económicas, de manera integral. Con base en los lineamientos técnico-económicos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en México el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) enfatiza en sus reportes de daños socioeconómicos los aspectos siguientes, acotados en las reglas de operación del

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Fonden: personas afectadas, pérdidas materiales, perdidas económicas. Sin incluir los datos sobre personas fallecidas, personas desaparecidas o personas desplazadas, por lo que tampoco cuenta con políticas públicas específicas que atiendan estos aspectos.

En la política de protección civil actual, los damnificados no han sido considerados como sujetos de derecho sino como personas que requieren asistencia externa ante su “incapacidad” de recuperarse. No obstante, en el marco de los derechos humanos, las víctimas son sujetos de derecho al mismo tiempo que personas con capacidad de tomar decisiones y participar en la solución de los problemas.

Las observaciones generales^{xxv} emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Mexicano son las siguientes:

Derecho a la alimentación. Los lineamientos se orientan a apoyar la acción de las fuerzas armadas mediante cocinas comunitarias y recuperación de infraestructura pesquera, no hay mención a otros rubros como garantizar el abasto sostenible, comercialización adecuada y consideración de las condiciones de vulnerabilidad, conforme a lo estipulado en la Observación General número 12 relativo a la “alimentación adecuada” (1999) del Comité DESC.

- Derecho a la salud. Se da prioridad a la obtención de medicamentos y reconstrucción de infraestructura hospitalaria, siendo necesario considerar los aspectos de accesibilidad, calidad y disponibilidad acotados en la Observación General número 14 relacionado con el “derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” (2000) del Comité DESC.
- Derecho al medio ambiente sano. No hay un planteamiento de política, salvo la mención de las áreas naturales protegidas, residuos sólidos urbanos y zonas

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

costeras, y sin mayor desarrollo programático desde la propia perspectiva financiera del Fonden.

- Derecho al agua. Se definen dos líneas de acción como garantizar abastecimiento de emergencia y reconstrucción de infraestructura, pero es pertinente considerar lo planteado en materia de disponibilidad, condiciones de salud y climáticas, no discriminación y acciones puntuales contra la contaminación del vital líquido definidas en la Observación General número 14 respecto al derecho al agua (2003) del Comité DESC.
- Derecho a la vivienda. En este caso hay un mayor desarrollo respecto a la vivienda dañada de sectores de bajos ingresos o en pobreza patrimonial y se prevén reubicaciones y definiciones puntuales en cuanto a la magnitud de los daños, categorizados en cuatro rubros. Sin embargo, la vivienda adecuada como derecho humano incluye a todas las personas, incluyendo de otros niveles de ingresos, además de que establece restricciones para que la población beneficiaria acceda a los apoyos respectivos. En este sentido, es necesario se respete el precepto de seguridad de la tenencia pues los pobladores mayormente afectados pueden enfrentar problemas por no tener documentos jurídicos que acrediten propiedad legalmente reconocida. También la habitabilidad debe ser garantizada dado que en varios programas las soluciones técnicas y los materiales utilizados por empresas constructoras no atienden lo dispuesto en cuanto a la seguridad y la habitabilidad (por condiciones climáticas, calor, lluvia, viento, etcétera) o bien reubicaciones que implican desalojos forzosos o localización en zonas de riesgo; es recomendable atender lo dispuesto en las Observaciones Generales número 4 sobre vivienda adecuada (1991) y número 7 sobre desalojos forzados (1997) del Comité DESC.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

- Derecho a la cultura. Los lineamientos se refieren a patrimonio construido, pero no hay mención alguna a la cultura tal y como se define en la Observación General número 21 sobre el derecho a participar en la vida cultural (2010) del Comité DESC.
- Derecho a la educación. Fonden centra su operación en reconstrucción de infraestructura o equipamiento educativo, pero falta considerar aspectos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad para dar mayor consistencia a los programas de reconstrucción, tomando en consideración la Observación General número 13 sobre el derecho a la educación (1999) del Comité DESC.
- Derecho al trabajo. En casos de desastre los lineamientos analizados no consideran este derecho, sin embargo, cabe mencionar que diversas dependencias federales incluyen el Programa de Empleo Temporal (PET) como una forma de apoyar a la población damnificada en la etapa de emergencia. Hace falta se incorpore en la política respectiva lo acotado en la Observación General número 18 sobre el derecho al trabajo (2006) del Comité DESC.

El 28 de septiembre de 2023 el ejecutivo federal con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante la Cámara de Diputados, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Protección Civil y Gestión del Riesgo de Desastres**, en la que incorpora contenidos de protección civil con una perspectiva intercultural, de género, de inclusión, igualdad y no discriminación en las fases de la gestión integral del riesgo de desastres.

Es por los argumentos antes expuestos que como legislador del Grupo Parlamentario de Morena y representante de comunidad indígena zapoteca del estado de Oaxaca, realizo

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

la presente propuesta a fin de fortalecer el marco jurídico sobre protección civil en un marco integral de gestión integral de riesgos con los principios pro persona de derechos humanos y así resguardar los derechos sociales económicos y culturales de las personas más vulnerables, con énfasis en los pueblos y comunidades indígenas de este país. Es por ello que pongo a consideración de la Comisión Permanente de la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un Capítulo XIX “Del enfoque de Derechos Humanos en la Protección Civil y la Gestión Integral de Riesgos” en la Ley General de Protección Civil.

Único: Se adiciona un Capítulo XIX “Del Enfoque de Derechos Humanos en la Protección Civil y la Gestión Integral de Riesgos” de la Ley General de Protección Civil, que contiene los artículos 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103, para quedar como sigue:

Capítulo XIX

Del Enfoque de Derechos Humanos en la Protección Civil y la Gestión Integral de Riesgos

Artículo 95. Durante los procesos que comprenden la protección civil y la gestión integral de riesgos, se debe garantizar el goce y respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte con enfoque de pluriculturalidad de conformidad al artículo 2o de la propia Constitución.

Artículo 96. Las bases normativas que sustenten la actuación del Estado en materia de protección civil y gestión integral de riesgos, se basará en el pleno respeto de los derechos humanos, así como con perspectiva de género, interés superior de la niñez, inclusión a las personas con discapacidad, de la tercera edad, pueblos y comunidades indígenas y de los pueblos afromexicanos.

Artículo 97. El diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de protección civil y gestión integral de riesgos, deberá estar sustentada en los principios mencionados en el artículo anterior.

Artículo 98. La gestión integral de riesgos estará orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, incluyendo a los seres sintientes, en pleno respeto a los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

Artículo 99. Las autoridades en materia de protección civil, deberán realizar una Identificación de Riesgosa fin de comprender mejor el riesgo en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Para mejor comprensión de la vulnerabilidad, se deberán analizar las características sociales, humanas y económicas, que permitan establecer diagnósticas para el diseño de políticas públicas inclusivas en la materia.

Artículo 100. Los actores involucrados en la protección civil y la gestión integral de riesgos deberán fortalecer la gobernanza, a través de reconocer a las víctimas como sujetos de derecho, con capacidad de tomar decisiones y participar en la solución de los problemas del riesgo de desastres; sobre todo en comunidades y pueblos indígenas hablantes de lenguas originarias o bajo el sistema normativo de usos y costumbres.

Artículo 101. Las autoridades responsables deberán integrar una plataforma nacional con información sobre desastres de manera transparente, fácil y accesible, que permita evaluar las diferentes dimensiones humanas, sociales, culturales, ambientales, territoriales y económicas, de manera integral.

Artículo 102. Fortalecer los procesos de reconstrucción y resiliencia que derive de un desastre, poniendo como prioridad de la planificación, la recuperación las necesidades de las personas y mejorar los preparativos para situaciones de desastre, contemplando sus formas de vida, tradiciones, usos y costumbres.

Artículo 103. Serán sancionadas, en el respectivo ámbito de competencia, las autoridades que ejerzan actos de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Transitorio

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los 22 días del mes de enero del año dos mil veinticuatro.

ATENTAMENTE



MTRO. AZAEL SANTIAGO CHEPI
DIPUTADO FEDERAL

ⁱ Disponible en:

http://www.semar.gob.mx/difusion_institucional/der_internal_humanitario/instrumentos_del_dih/proteccion_a_victimas_de_los_conflictos_armados/Iconvenio_ginebra_1949.pdf

ⁱⁱ Disponible en:

http://www.semar.gob.mx/difusion_institucional/der_internal_humanitario/instrumentos_del_dih/proteccion_a_victimas_de_los_conflictos_armados/IIconvenio_ginebra_1949.pdf

ⁱⁱⁱ Disponible en:

http://www.semar.gob.mx/difusion_institucional/der_internal_humanitario/instrumentos_del_dih/proteccion_a_victimas_de_los_conflictos_armados/IIIconvenio_ginebra_1949.pdf

^{iv} Disponible en:

http://www.semar.gob.mx/difusion_institucional/der_internal_humanitario/instrumentos_del_dih/proteccion_a_victimas_de_los_conflictos_armados/IVconvenio_ginebra_1949.pdf

^v Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/DIH/IH5.pdf>

^{vi} Disponible en:

http://www.semar.gob.mx/difusion_institucional/der_internal_humanitario/instrumentos_del_dih/proteccion_a_victimas_de_los_conflictos_armados/IIprotocolo_convenios_1949.pdf

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

-
- vii Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/DIH/IH6.pdf>
- viii Disponible en: <https://www.eird.org/americas/we/que-es-la-estrategia-internacional.html>
- ix Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/e2936_OIPC-%202000%20MARCO.pdf
- x Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- xi Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- xii Disponible en: <https://eird.org/pr17/docs/declaracion-de-montreal.pdf>
- xiii Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/48240_gp17programmees.pdf
- xiv Protección Civil y Derechos Humanos, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, octubre de 2017. Autor líder de la Investigación Dr. Daniel Rodríguez Velázquez Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM.
- xv Preamble del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf
- xvi Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- xvii Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>
- xviii "La dignidad y los desastres", Pagina 10. Protección Civil y Derechos Humanos, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, octubre de 2017. Autor líder de la Investigación Dr. Daniel Rodríguez Velázquez Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM.
- xix ***ibidem***
- xx ***ibidem***
- xxi 1.8. Políticas y desafíos en materia de gestión integral del riesgo y protección civil, "Documento entregado a la señora Michelle Bachelet, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de los DESCA en México Ciudad de México, por las organizaciones de la sociedad civil"; 5 de abril de 2019.
- xxii Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>. La Encuesta Intercensal 2015, añadió una pregunta para identificar a las personas que se autoadscriben como indígenas, a partir de ella, se consideran 25,694 928 millones de personas indígenas.
- xxiii Protección Civil y Derechos Humanos, pagina 26.
- xxiv ***ibidem***
- xxv Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD; Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-DH México, 2010.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN XXII, Y 83, AMBOS DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, EN MATERIA DE ATLAS DE RIESGOS COMO INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN NACIONAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES, A CARGO DEL DIPUTADO AZAEL SANTIAGO CHEPI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

El que suscribe, **Diputado Azael Santiago Chepi**, Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario de **MORENA** en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 55, fracción II, y 179 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables, presenta a consideración de la Comisión Permanente la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, fracción XXII, y 83, ambos de la Ley General de Protección Civil, en materia de Atlas de Riesgos como instrumentos de planeación nacional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

La presencia cada vez más constante y severa de fenómenos naturales como el "Cambio climático" el efecto "Efecto Invernadero", la "Lluvia ácida" y el "Adelgazamiento de la Capa de Ozono", así como de eventos antropogénicos que

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

terminan en siniestros lamentables, causados por la actividad humana, producto entre otros factores del crecimiento y desarrollo económico de las sociedades modernas en pleno proceso de globalización, ha implicado para los países y sus gobiernos en materia de protección civil, tomar acuerdos internacionales, regionales y nacionales, así como su implementación para prevenir, mitigar y solucionar problemáticas que afecten en menor medida a sus sociedades y sus derechos humanos como el derecho a la vida y a un medioambiente sano, entre otros, para un mejor desarrollo y bienestar. En este orden de ideas, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, prevé en sus artículos 3 y 25, el derecho a la vida y a un nivel adecuado de bienestar señalando que:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** en materia de vida y salud en sus artículos 11 y 12 señala que:

Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. ...

Por su parte, la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**, aprobada en 1992 y que entró en vigor en 1994, se planteó como uno de sus propósitos fundamentales, le estabilización y disminución de concentraciones y emisiones de los gases de efecto invernadero, a un nivel que permita disminuir y evitar actividades peligrosas realizadas por las personas que afecten el sistema climático, y ello permita a los se adapten al dicho cambio climático.

En este sentido, los países más industrializados se comprometieron a reportar periódicamente sus políticas decisiones y acciones tomadas en materia de cambio climático y un inventario anula de sus emisiones. Por su parte los países en desarrollo harían lo propio para tomar las medidas necesarias en materia de cambio climático y para adaptarse a los efectos del mismo.

Ante el reto de superar diversos fenómenos y problemáticas más consistentes como el cambio climático, en los ámbitos internacional, regional, nacional y local,

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

de manera más reciente, en el año 2015, los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobaron la **Agenda 2030 y la implementación de los Objetivos de Desarrollo** con un enfoque sostenible, que de manera coordinada, prevén objetivos como metas y acciones concretas para fortalecer las capacidades de respuesta tanto de los gobiernos, sus instituciones, sector privado y organizaciones sociales en favor de un mejor bienestar y resiliencia de la sociedad civil, destacándose los objetivos 3 y 13 los cuales señalan que:

ODS 3. SALUD Y BIENESTAR

Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Para lograr el desarrollo sostenible es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos a cualquier edad.

ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

En el análisis del **Marco de Acción de Hyogo**: enseñanzas extraídas, carencias detectadas y desafíos futuros en 2005, se infiere que si bien se han logrado algunos avances en el aumento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas y los daños, la reducción sustancial del riesgo de desastres exige perseverancia y persistencia, con una atención más explícita en las personas y su salud y medios de subsistencia, así como un seguimiento regular.

De manera paralela y simultánea, en el mismo año 2015, se aprobó la implementación del **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**, documento que retoma y propone el fortalecimiento en la resiliencia de los países y sus sociedades, así como normas y acciones a seguir para la prevención de nuevos riesgos y mejor capacidad de respuesta ante la presencia de

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

desastres y la disminución de sus efectos, reducción de pérdidas y daños. Plantea dar mayor atención a la administración del riesgo y no a la administración del desastre, por lo que señala la importancia de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales.

Sobre la base del Marco de Acción de Hyogo, el **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres** de 2015, tiene como objetivo lograr el siguiente resultado en los próximos 15 años: La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

Para alcanzar el resultado previsto, debe perseguirse el objetivo siguiente: Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, **política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia.**

Todos estos propósitos, objetivos y acciones se reafirman con la realización de la **27ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27)**, realizada en noviembre de 2022 en Egipto.

En la que se basó en los resultados de la COP26 para adoptar medidas en ciertas cuestiones esenciales para hacer frente a la emergencia climática, que incluyen

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

desde la reducción urgente de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fortalecimiento de la resiliencia y la adaptación a las consecuencias inevitables del cambio climático, hasta el cumplimiento de los compromisos de financiación de la acción climática en los países en vías de desarrollo.

Ante la creciente crisis energética, las concentraciones récord de gases de efecto invernadero y el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos, la COP27 buscó conseguir que se renueve la solidaridad entre los países para cumplir el histórico **Acuerdo de París**, que se adoptó en beneficio de las personas y del planeta.

Los países reunidos en la COP27 acordaron que se creará un fondo para reparar a los países que más están sufriendo las consecuencias del calentamiento global y que menos han contribuido a él. Los países en vías de desarrollo pidieron con insistencia la creación de un fondo de pérdidas y daños para compensar a los países más vulnerables a las catástrofes climáticas, pero que han contribuido poco a la crisis climática¹.

En nuestro país, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la legislación secundaria, protegen y garantizan, los derechos humanos como a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano, como se dispone en los artículos 1º y 4º Constitucional, entre otros, al señalar que:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Artículo 4o.- ...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

México es especialmente vulnerable a desastres naturales, porque su territorio se ubica entre las fallas de la placa de Norte América y la placa de Cocos, lo que define ciertas zonas del país como regiones altamente sísmicas, además, porque el país está rodeado por los océanos Pacífico y Atlántico en el trópico de Cáncer y en las cuencas I y II definidas por el Comité de Huracanes RA IV de la Organización Meteorológica Mundial. Los asentamientos humanos importantes se ubican precisamente en zonas geográficas donde hay actividad sísmica o donde pueden impactar huracanes.

Los riesgos que enfrenta México por el cambio climático en materia de desastres naturales, debe tomar acciones para fortalecer la gestión integral del riesgo desde la premisa de que todo riesgo es construido socialmente por el conjunto de decisiones individuales, colectivas, empresariales y gubernamentales en el uso del espacio físico y urbano, ante lo cual, los riesgos de desastres pueden ser mitigados mediante la planeación y prevención previaⁱⁱ.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

La Ley General de Protección Civil como marco normativo referente, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil.

Define a la Protección Civil, como la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Según el artículo 15 de la Ley, el objetivo del SINAPROC es proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.

Se encuentra integrado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

y, social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico.

Los integrantes del Sistema Nacional deberán compartir con la autoridad competente que solicite y justifique su utilidad, la información de carácter técnico, ya sea impresa, electrónica o en tiempo real relativa a los sistemas y/o redes de alerta, detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos.

Es un sistema coordinado en el que las dependencias federales de la administración paraestatal y descentralizada participan junto con las entidades federativas y los sectores empresarial y social; está integrado por:

- Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC), a través del Consejo Consultivo (CC), es un órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil.
- Comité Nacional de Emergencias y Desastres de Protección Civil (CNEDPC), es el mecanismo de coordinación de las acciones en situaciones de emergencia y desastre ocasionadas por la presencia de agentes perturbadores que pongan en riesgo a la población, bienes y entorno.
- Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (CNPC). Garantiza el correcto funcionamiento del Sistema Nacional a través de la supervisión y la coordinación de acciones de protección civil que realicen los diversos órdenes de gobierno, mediante la adecuada gestión integral de los riesgos, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

- Los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, los presidentes municipales y los alcaldes de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán dentro de su jurisdicción la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres, es la institución técnica-científica de la Coordinación Nacional de Protección Civil encargada de crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos a través de la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión. Tiene entre sus atribuciones, el apoyo técnico al Sistema Nacional, así como la integración del Atlas Nacional de Riesgos, la conducción de la Escuela Nacional de Protección Civil, la coordinación del monitoreo y alertamiento de fenómenos perturbadores y promover el fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad en su conjunto.
- Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil, es la instancia operativa de comunicación, alertamiento, información, apoyo permanente y enlace entre los integrantes del Sistema Nacional, en las tareas de preparación, auxilio y recuperación; asimismo, está encargada de integrar sistemas, equipos, documentos y demás instrumentos que contribuyan a facilitar a los integrantes del Sistema Nacional, la oportuna y adecuada toma de decisiones.

Las autoridades correspondientes en su ámbito de competencia llevarán a cabo proyectos, estudios e inversiones necesarias para ampliar y modernizar la cobertura de los sistemas de medición de los distintos fenómenos perturbadores naturales y antropogénicos, encaminados a prevenir riesgos que pongan en peligro la vida y que puedan provocar daños a la población.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

En este enfoque preventivo es que se establece el Atlas Nacional de Riesgos, como el Sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables.

Tiene como objeto controlar el riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y los bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente, a través de la implementación de medidas de protección civil, mediante la canalización de recursos a proyectos de investigación, de desarrollo tecnológico, difusión y capacitación que contribuyan a la reducción del efecto de los desastres sobre la población y su entorno.

Para lograr lo anterior, cuenta con un sistema de información sobre el riesgo de desastres detallado a nivel municipal y de comunidades en zonas de riesgo, a través del Atlas Nacional de Riesgos.

El Atlas se integra con la información a nivel nacional, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente. Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo.

En el Atlas Nacional de Riesgos y en los respectivos Atlas de las entidades federativas y Municipales de Riesgos, deberán establecerse los diferentes niveles de peligro y riesgo, para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas.

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Dichos instrumentos deberán ser tomados en consideración por las autoridades competentes, para la autorización o no de cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos.

A fin de verificar que la integración, actualización, supervisión y coordinación de los atlas de riesgos, nacional, estatales y municipales contribuyeron a elaborar políticas y programas para la Gestión Integral de Riesgos que le permitieran identificar, analizar y evaluar los riesgos, la Auditoría Superior de la Federación realizó dos auditorías al Programa presupuestario N001, la núm. 83-GB “Supervisión y coordinación del Atlas Nacional de Riesgos” a la Coordinación Nacional de Protección Civil y la 84-GB “Integración y actualización del Atlas Nacional de Riesgos” al CENAPRED como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2019.

En las que establece que el artículo 7, fracciones II y VII, de la Ley General de Protección Civil, establece que corresponde al Ejecutivo Federal promover la incorporación de la Gestión Integral de Riesgos estableciendo estrategias y políticas, con el fin de evitar la construcción de riesgos futuros y la realización de acciones de intervención para reducir los riesgos existentes, siendo una tarea transversal para que con ello se realicen acciones de orden preventivo, con especial énfasis en aquellas que tienen relación directa con la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la planeación urbano-regional, la conservación y empleo de los recursos naturales, la gobernabilidad y la seguridad. En este sentido, en el artículo 10, fracciones I a III, del mismo ordenamiento, se señala que las fases anticipadas a considerar ante la ocurrencia de un agente perturbador son las siguientes:

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

- I. Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además de los procesos de construcción social de los mismos.
- II. Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios.
- III. Análisis y evaluación de los posibles efectos.

En el diagnóstico a Protección Civil del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, se advirtió que el SINAPROC no tenía la infraestructura suficiente ni capacidades institucionales, fondos y ordenamientos jurídicos, lo que le impedía responder con la eficacia requerida; así como, que el Atlas Nacional de Riesgos, carecía de información actualizada y completa, resultado de las limitaciones económicas de los gobiernos estatales para elaborar sus atlas que sirven de base para el nacional por lo que su escala de representación no permitía llevar a cabo consultas sobre el nivel de riesgos existentes en una zona de interés y tampoco identificar con precisión zonas de riesgo y zonas de riesgo grave.

Aunado a lo anterior, se advirtió que el SINAPROC enfrentó dificultades para alertar eficazmente a la población, debido a la existencia de brechas tecnológicas. Asimismo, las dependencias de la Administración Pública Federal carecen de conocimientos especializados en gestión de riesgos, así como de mecanismos para compartir información que permitan reforzar su infraestructura y proteger los servicios públicos.

De acuerdo con lo anterior, se identificó como problemática la deficiente coordinación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y del Centro Nacional de Prevención de Desastres para la implementación de los procesos de la Gestión Integral de Riesgos, en particular, la supervisión y coordinación del Atlas

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

Nacional de Riesgos, que permitan construir un país más seguro y resiliente, debido al escaso conocimiento en temas de protección civil con enfoque de Gestión Integral de Riesgos por parte de integrantes (SINAPROC) y los insuficientes instrumentos planes y programas de carácter preventivo y de respuesta para hacer frente a emergencias o desastres; que como efecto implican el limitado conocimiento de los riesgos que pueden afectar al país por fenómenos perturbadores, así como deficiente análisis y evaluación de los posibles efectos.

En la que una de sus principales Recomendaciones fue revisar y replantear los mecanismos de coordinación con las autoridades estatales y municipales, a fin de reunir la información completa que le permita elaborar un diagnóstico de la situación de los 32 atlas estatales y los 2,465 atlas municipales y de las alcaldías de la Ciudad de México para establecer prioridades en la atención de los estados y municipios de conformidad con sus necesidades, y con ello conocer la situación nacional y local en la que se encuentran los atlas de riesgo en el país, con objeto de contar con un Atlas Nacional de Riesgos actualizado para la prevención y mitigación en la gestión integral de riesgos y que contribuya a construir un país seguro y resiliente, de conformidad con el Acuerdo por el que se emite la guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgosⁱⁱⁱ.

El CENAPRED identificó 927 municipios, ubicados en 31 Entidades Federativas, en los que se requiere dar atención inmediata en caso de desastre, de los cuales se relacionan con los fenómenos siguientes: 250 a ciclones tropicales, 269 a deslizamientos, 91 a huachicol, 270 a inundaciones y 288 a sismos, que en algunos casos pueden incidir hasta cuatro de los fenómenos señalados. Se determinó que 677 tienen Comité municipal de protección civil, 41 están en proceso de integración, 192 no cuentan este; y en 17 se desconoce el tema o no se cuenta con información

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

disponible y se especificó que 125 municipios en los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán presentan un muy alto grado de marginación.

Si bien el CENAPRED tiene identificados 927 municipios de atención prioritaria relacionados a los fenómenos: ciclones tropicales (250), deslizamientos (269), huachicol (91), inundaciones (270) y sismos (288), no acreditó ante la ASF la evidencia documental que compruebe que contó con un diagnóstico de la situación de los 32 atlas estatales y los 2,465 atlas municipales y de las alcaldías de la Ciudad de México y, tampoco del establecimiento de prioridades en la atención de los estados, por lo que se desconoce la situación en la que se encuentran los atlas de riesgo en el país, lo que limitó conocer el grado de información a nivel nacional, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que se ha integrado al Atlas Nacional de Riesgos; asimismo, restringe contar con un instrumento actualizado para la prevención y mitigación en la gestión integral de riesgos y que contribuya a construir un país seguro y resiliente.

El 28 de septiembre de 2023 el ejecutivo federal con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante la Cámara de Diputados, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Protección Civil y Gestión del Riesgo de Desastres, en la que uno de sus objetivos es:

“6. Ampliar el alcance de otros instrumentos como, en el caso de los atlas de riesgos, a través de su intersección obligatoria con las distintas políticas, como los

“2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab”

programas de ordenamiento territorial de entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país.”

Coincidimos en esta visión de sumar esfuerzos para consolidar instrumentos técnicos que nos permitan eficientar los procesos de planeación nacional, estatal y municipal, haciendo efectiva la gestión pública, reduciendo costos por recuperación en caso de la ocurrencia de amenazas y reduciendo la vulnerabilidad de los sistemas afectables a partir de un correcto análisis de riesgos.

Es por ello que se propone modificar los artículos 19 fracción XXII y 83 de la Ley General de Protección Civil conforme lo siguiente:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 19. ...</p> <p>I a la XXI. ...</p> <p>XXII. Supervisar, a través del CENAPRED, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones;</p> <p>El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá</p>	<p>Artículo 19. ...</p> <p>I a la XXI. ...</p> <p>XXII. Supervisar, a través del Centro Nacional, que se realice y se mantenga actualizado el Atlas Nacional de Riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.</p> <p>Se deroga</p>



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CHEPI
DIPUTADO FEDERAL
OAXACA

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

<p>mantenerse como un instrumento de actualización permanente.</p> <p>Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo;</p> <p>XXIII a la XXX. ...</p>	<p>Se deroga</p> <p>XXIII a la XXX. ...</p>
<p>Artículo 83. El Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal, promoverá la creación de las bases que permitan la identificación y registro en los Atlas Nacional, Estatales y Municipales de Riesgos de las zonas en el país con riesgo para la población, el patrimonio público y privado, que posibilite a las autoridades competentes regular la edificación de asentamientos.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin Correlativo</p>	<p>Artículo 83. El Atlas Nacional de Riesgos se integra con la información a nivel nacional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.</p> <p>Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia obligatoria para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo para todas las autoridades competentes consideradas en el artículo 85 de esta Ley.</p> <p>El Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas, promoverá, en los Atlas de Riesgo Nacional, de las entidades</p>

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

<p>Sin Correlativo</p>	<p>federativas, municipios y de las demarcaciones territoriales, la identificación y registro de las zonas de riesgo que existan en el territorio nacional, con el fin de que las autoridades competentes regulen la edificación de asentamientos.</p> <p>Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales elaborarán los Atlas de Riesgos conforme a los Lineamientos determinados por el Centro Nacional y garantizarán que sean públicos y de acceso abierto.</p>
------------------------	---

Por lo anteriormente expuesto, y porque **prevenir salva vidas**, que pongo a consideración de la Comisión Permanente de la honorable Cámara de Diputados de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 19, fracción XXII, y 83, ambos de la Ley General de Protección Civil, en materia de Atlas de Riesgos como instrumentos de planeación nacional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Único: Se reforman los artículos 19, fracción XXII, y 83, ambos de la Ley General de Protección Civil para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

I a la XXI. ...

XXII. Supervisar, a través del **Centro Nacional**, que se realice y se mantenga actualizado el **Atlas Nacional de Riesgos**, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y **demarcaciones territoriales**.

Derogado

Derogado

XXIII a la XXX. ...

Artículo 83. El Atlas Nacional de Riesgos se integra con la información a nivel nacional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.

Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia obligatoria para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la **Gestión Integral del Riesgo** para todas las autoridades competentes consideradas en el artículo 85 de esta Ley.

El **Gobierno Federal**, con la participación de las entidades federativas, promoverá, en los Atlas de Riesgo Nacional, de las entidades federativas, municipios y de las demarcaciones territoriales, la identificación y registro de las zonas de riesgo que existan en el territorio nacional, con el fin de que las autoridades competentes regulen la edificación de asentamientos.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales elaborarán los Atlas de Riesgos conforme a los Lineamientos determinados por el Centro Nacional y garantizarán que sean públicos y de acceso abierto.

Transitorio

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los 22 días del mes de enero del año dos mil veinticuatro.

ATENTAMENTE



**MTRO. AZAEL SANTIAGO CHEPI
DIPUTADO FEDERAL**

ⁱ La Conferencia sobre Cambio Climático se cierra con un paso hacia la justicia.

<https://news.un.org/es/story/2022/11/1517012>

ⁱⁱ La vulnerabilidad de México ante el cambio climático: una revisión del Sistema Nacional de Protección Civil. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4108/Cuaderno%20SINAPROC%20Flina%20Web%20sencillas%20OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ⁱⁱⁱ DOF 21 de diciembre de 2016.

http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/descargas/Guia_contenido_minimo2016.pdf



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TÍTULO VIGÉSIMO QUINTO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PRESENTA LA SENADORA ROCÍO ADRIANA ABREU ARTIÑANO, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL

La que suscribe, Rocío Adriana Abreu Artiñano, Senadora de la República, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción 1; 164, numeral 1; 169, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TÍTULO VIGÉSIMO QUINTO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El maltrato animal es una conducta inadecuada en contra de los animales y que puede implicar el sufrimiento, estrés excesivo o la muerte de estos. Conlleva al tormento de la vida del animal, pudiendo alterarlo física y psicológicamente. Este comportamiento refleja actitudes violentas que están fundamentadas en la cultura, la economía o el desconocimiento. Actualmente hay más información sobre el maltrato animal, ya que muchos países se han encargado de crear leyes y movimientos de concientización.

Actualmente, México vive una situación lamentable con altos índices de violencia en todos los sentidos, misma que afecta a todos los estratos de la sociedad, resultando en delincuencia, fobias, violencia, bullying y muchas otras sociopatías que merman el desarrollo social.



El maltrato hacia los animales no ha sido considerado como algo grave y ha sido minimizado durante mucho tiempo en nuestro país. Todavía existen grupos de personas que consideran a los animales no humanos como objetos, sin capacidad de sentir y sufrir, lo que conlleva a que muchos animales sean violentados por placer.

Respecto a lo anteriormente mencionado, la MVZ MC Claudia Edwards Patiño, la MVZ MC Sandra Hernández Méndez y la Dra. Beatriz Vanda Cantón, exponen lo siguiente:

“La idea de que los animales no tienen emociones es una idea arcaica que se viene arrastrando desde la época de Descartes, así pues como se demostró durante el desarrollo del análisis, los animales vertebrados tienen todas las estructuras cerebrales y la fisiología para poder desarrollar emociones, incluso tienen todas las estructuras y la fisiología para demostrarlas, aunque no de una manera verbal, si de una manera conductual que es claramente apreciable al observar a un animal. Incluso los estudios que se desarrollan actualmente sobre la neurofisiología de las emociones en humanos se realizan en modelos animales.

Por lo tanto podemos afirmar que los animales son capaces de sentir emociones.”
(sic)

Asimismo, la organización ANIMAL HEROES ha realizado diversas investigaciones, en las que se ha demostrado que el maltrato animal comprende una gama de comportamientos que causan dolor innecesario, sufrimiento o estrés al animal, que van desde la mera negligencia en los cuidados básicos hasta el asesinato malicioso e intencional. El que este tipo de conductas se repitan con gran frecuencia, es una evidencia de que nuestra sociedad está formando personalidades con carencias afectivas y emocionales que, cuando cometen actos



de crueldad extrema contra los animales, están a un paso de dirigir su ira cometiendo delitos violentos contra las personas.

La crueldad animal generalmente se divide en dos categorías: negligencia y crueldad intencional. La negligencia es la falta de suficiente agua, comida, refugio o cuidado necesario para mantener la salud y bienestar físico y mental de un animal. Ejemplos de negligencia incluyen: el hambre, la deshidratación, vivienda inadecuada, infestaciones de parásitos, no buscar atención veterinaria cuando un animal está en necesidad de atención médica, confinamiento sin luz, ventilación y espacio o en condiciones insalubres. Crueldad intencional es cualquier comportamiento o acto que causa dolor, sufrimiento, estrés o muerte a un animal, pudiendo cualquiera de éstos ser evitados.

El bienestar animal se define como el estado físico y mental, dado por las condiciones de nutrición, ambiente, salud, comportamiento y manejo durante todas sus etapas de vida desde su nacimiento hasta su fallecimiento. Se determinará un estado de bienestar tras evaluar que se cubren favorablemente los siguientes aspectos:

Dominio 1 (nutrición) Cuando los animales tienen acceso a agua y alimento en calidad, cantidad y frecuencia de acuerdo con su especie, edad y estado fisiológico.

Dominio 2 (medio ambiente) Cuando los animales están libres de estrés ambiental (cambios extremos de temperatura, especies competidoras o predadoras, contaminación acústica, confinamiento prolongado y falta de actividad física y social, entre otros) y se les brindan espacios adecuados para expresar sus comportamientos naturales, como el echarse, levantarse, caminar, correr y, en general, todos aquellos que involucren su comunicación.

Dominio 3 (salud) Se identifica e interpreta el comportamiento de los animales como resultado del dolor: inactividad o quietud, irritabilidad, posturas rígidas, vocalizaciones anormales, lamerse o hacerse mordeduras (generalmente en el área afectada), entre otras conductas. Se les deberá proveer medicina tanto preventiva como curativa, así como llevarlos periódicamente al médico veterinario a revisión. Para de esta manera asegurar que su salud física y mental es la óptima.



Dominio 4 (comportamiento) Se puede identificar que el animal bajo la responsabilidad de un tutor sufre emocionalmente cuando se observan actitudes como hipervigilancia, hiperactividad, irritabilidad, comportamientos obsesivos compulsivos, tics, actitudes de temor o nerviosismo frente a su responsable o cuidador o con otros animales.

Dominio 5 (estado mental) La manifestación y expresión del comportamiento natural del animal es un aspecto fundamental de su bienestar. Se debe permitir que los animales expresen su comportamiento normal, evitando humanizarlos, promoviendo además su desarrollo sensorial y cognitivo, por ejemplo, con juguetes.

De aquí la necesidad de definir de manera más concreta y diferenciar los conceptos de “maltrato” y crueldad” animal, por ello, se entienden de la siguiente manera:

Maltrato:

Las formas de maltrato animal pueden ser: directa cuando es intencional y se lleva a cabo mediante conductas agresivas y violentas como la tortura, mutilación que pueden dar lugar en un caso extremo a la muerte del animal, e indirecta realizada a través de actos negligentes respecto a los cuidados básicos que el animal necesita, como provisión de alimentos, de refugio y de una atención veterinaria adecuada, no siendo un caso extraño el abandono.

Crueldad Animal:

El concepto de crueldad, generalmente, es definido como la voluntad de causar un dolor o sufrimiento, y en algunas circunstancias el beneficio de un cierto placer relacionado con el logro del hecho cruel de la violencia ejercida en contra de los animales que implique la mutilación que ponga en peligro la vida, tortura, envenenamiento, tormentos, privación habitual o continua de sustento necesario para un animal, tal como el agua, alimento, atención médica o refugio, dar muerte por métodos no previstos en esta ley que los cause o promueva que se trate de esta manera a un animal.



La diferencia jurídica principal implica que con “crueldad” se reconoce un nivel más severo de maltrato. Con este término, el alcance de los hechos incriminados es enormemente restringido, excluyendo el maltrato común (sin crueldad subsecuente). Por ejemplo, Francia ha definido el concepto de crueldad en el campo de la protección animal de la siguiente forma:

"El hecho de crueldad se diferencia de la simple brutalidad, porque está inspirada en la maldad pensada y traduce la intención de infligir el sufrimiento".

Otros tribunales, definieron el concepto como:

"cerca del barbarismo y el sadismo", "denotó una voluntad o un instinto pervertido"

De acuerdo a éstas definiciones se destaca que los distintos tipos de responsabilidades en que una persona puede incurrir descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, de modo que un individuo puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Teniendo esto en cuenta es posible advertir que existen sectores de la sociedad que gustan arremeter por entretenimiento, ocio, negocio u otras causas injustificadas en contra de muchas especies animales, maltratándolos, mutilándolos o sacrificándolos, aspecto que resulta alarmante pues es sabido que el grado de desarrollo de una comunidad, también puede medirse por el grado de respeto y valoración hacia los seres más débiles e indefensos y de



preservación a todos los integrantes de nuestro medio ambiente natural y social, entre ellos los animales.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, tenemos casos de maltrato y crueldad animal que han ocurrido en diversos estados de la República Mexicana, tales como los siguientes:

Puebla

- A finales del mes de junio de 2023, Vanessa, menor de edad de preparatoria, torturó y asesinó a cachorro amarrándolo para realizarle diversos cortes hasta que el animal muriera desangrado, aunado a esto, la menor publicó fotografías de estos hechos en las redes sociales. Al respecto, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Puebla, comentó que al ser menor de edad, se le debía dar atención psicológica.
- En julio del mismo año, un menor de 13 años de edad, abuso sexualmente de dos perritas. Se sabe que el menor se metió a casa de Alicia, tutora de las perritas agredidas, y violentó sexualmente a Muñeca, una canina de raza pequeña, posteriormente, volvió a entrar en la casa de Alicia, pero ahora para agredir a Celi. La señora presentó las respectivas denuncias ante la Fiscalía estatal e intento hablar con los padres del menor, quienes mencionaron que solo se trato de una broma. La autoridad judicial estatal mencionó que no se podía sancionar al agresor, debido a que es menor de edad y existen leyes que lo protegen.
- En el mismo mes de julio, un sujeto, con todo el dolo la saña posibles, arrolló a tres perritos callejeros que se encontraban dormidos sobre la banqueta, uno de ellos perdió la vida, otro quedó herido y uno más logró salir corriendo. Se sabe que, debido a toda la presión que se ejerció, el sujeto se entregó ante las autoridades, sin embargo, ya se tuvo mayo información al respecto.
- En agosto del mismo año, un sujeto golpeó brutalmente a un perrito de raza pequeña, el agresor subió hasta el segundo piso del edificio, saltó la reja que tenía el perrito para que no se fuera hacia las escaleras y comenzó a golpearlo para, posteriormente,



arrojarlo desde un segundo piso. Hasta el día de hoy, el sujeto sigue prófugo de la justicia.

- En septiembre de ese año, un sujeto se encontró con 4 perritos en plena vía pública, a lo que el sujeto, sacó una pistola y disparó en contra de los canes dejando heridos a dos perros, al día de hoy, el responsable se encuentra prófugo de la justicia.

Estado de México

- En mayo de 2023, en el municipio de Tecamac, un sujeto estaba discutiendo con otra persona dentro de una carnicería, al salir, arrojó a un perrito dentro de un cazo con aceite hirviendo, por lo que el animal perdió la vida a causa de las quemaduras. El caso se volvió viral a través de las redes sociales y se iniciaron las investigaciones para dar con el paradero del agresor, quien resulto ser policía de la Ciudad de México. Al respecto, se facilitó información para dar con su paradero y este sujeto fue detenido y vinculado a proceso por la Fiscalía de dicha entidad bajo el argumento de ser un peligro para otros animales y para la sociedad. Sin embargo, el agresor está en libertad, ya que solo pagó una fianza.
- En agosto del mismo año, en el municipio de Nicolás Romero, un perro que fungía como guía de una persona de la tercera edad con dificultades visuales y auditivas, fue amarrado y asesinado a golpes por un grupo de personas. Se dijo que los agresores atacaron al perro porque quería morder a una mujer, sin embargo, testigos de los hechos aseguran que el can solo quería jugar. Hasta el día de hoy, la Fiscalía no se ha pronunciado por este delito.
- En octubre de ese año, se dio a conocer que un sujeto del municipio de San Vicente Chicoloapan que levanta perritos callejeros, decía que era para rescatarlos, sin embargo, les provoca algunas heridas y dejaba que fueran devorados por sus propios perros. A pesar de que los vecinos ya habían llamado a las patrullas y que hay denuncias ante la Fiscalía, no hay detenidos, ya que, las autoridades acuden al domicilio a tocar la puerta, pero como no les abren, se retiran del lugar.



- En noviembre del mismo año, un trabajador del servicio de limpia del ayuntamiento de Naucalpan golpeó a un perro que se encontraba sobre la calle, le aventó piedras y le dio de patadas que lo hicieron elevarse por los aires, el sujeto argumenta que siempre que pasa por ahí, el perro le ladra. Al día de hoy, nadie se ha pronunciado al respecto.

Aguascalientes

- En julio de 2023, una menor de edad torturó y asesino a un gato haciéndole diversos cortes para extraer sus órganos, posteriormente, tomó fotografías del acto y las publicó en sus redes sociales. La Fiscalía estatal tomó cartas en el asunto y se judicializó el caso y re reveló que la menor padecía esquizofrenia, posteriormente, la menor comenzó a recibir agresiones en su hogar, debido a que la sociedad pedía justicia.
- En agosto de ese año, un policía dejó a una perrita dentro de la patrulla, por lo que perdió la vida por insolación, se sabe que la Secretaría de Seguridad Pública estatal llevaba a cabo un proceso interno de investigación, pero no han dado más información al respecto.

Ciudad de México

- En agosto de 2023, un menor de edad fue grabado golpeando de manera brutal a su gato, debido a los golpes, el animal perdió los colmillos y presentó daño emocional, ya que no se acerca a las personas y se porta de manera violenta cuando alguien se le acerca. Al respecto, no se ha dado mayor información por parte de la fiscalía.
- Hace unos días, en diversos noticieros, circuló otra noticia sobre el hallazgo del cadáver de un perrito que fue asesinado de manera brutal, el cuerpo se encontró en el bosque de Nativitas, en la alcaldía Xochimilco. De acuerdo con los vecinos, desde junio de 2023 vienen ocurriendo estos hechos y las autoridades solo han comentado



que tomarán en cuenta el asunto sin que se haya detenido al agresor o agresores. Se sabe que han sido cerca de 25 cadáveres de lomitos los que se han encontrado y, algunos de ellos, han sido mutilados o se les retiran los órganos.

Guerrero

- En agosto de 2023, un perro de nombre Stich entró a una panadería y, debido a que tenía hambre, se llevó un pan, los dueños del negocio lo alcanzaron y le dieron una brutal golpiza, por lo cual, perdió la vida. Los dueños del local decían que Stich había mordido a un niño, sin embargo, los clientes del negocio comentaron que esto no fue real y lo golpearon por llevarse el pan. Al respecto, la fiscalía estatal informó que se vinculó a proceso a los agresores de Stich, que no podían salir de Chilpancingo, ya que su proceso seguía su curso, pero no se tuvo más información al respecto.

Baja California

- En noviembre de 2023, dos empresas que se dedican a la construcción entraron con maquinaria pesada a un terreno que fungía como refugio animal y asesinaron a cerca de 25 perros y 3 gatos. Al respecto de este asunto, tanto la gobernadora del estado como el alcalde de Ensenada, condenaron los hechos y exhortaron a la Fiscalía estatal a realizar las investigaciones pertinentes, sin embargo, no se han pronunciado al respecto.

Nuevo León

- En octubre de 2023, una pareja fue grabada golpeando a un perro de raza husky con un cinturón, se sabe que el can fue rescatado y se encontraba bajo el cuidado de la Fiscalía estatal. Asimismo, se presentó una denuncia al respecto, ya que, de acuerdo con los vecinos, no es la primera vez que estos sujetos golpean animales.



Basándonos en lo anterior, podemos concluir que éste tipo de comportamientos, por su naturaleza, y con el interés de velar por un sano desarrollo de la sociedad deben ser sancionados con penas severas, más allá de multas o penas administrativas.

La procuración, observación y defensa de los derechos básicos de los seres vivos, como lo son los animales, son responsabilidad absoluta del ser humano.

En este orden de ideas, la Doctora Nuria Querol Viñas, fundadora del Grupo para el Estudio de la Violencia Hacia Humanos y Animales (GEVHA), señala en el artículo titulado La importancia de la consideración del maltrato a animales por menores:

“Antecedentes de crueldad hacia animales se han asociado a delincuencia posterior y criminalidad (Arluke, Levin, Luke, & Ascione, 1999; Henry, 2004), violencia adulta hacia humanos, (Merz-Perez, Heide, & Silverman, 2001) y trastorno antisocial de la personalidad en la edad adulta (Gleyzer, Felthouse, & Holzer, 2002). Los adolescentes maltratadores de animales presentan una relación parental, familiar y con compañeros más negativa que los no maltratadores (Miller & Knutson, 1997).”

Estas consideraciones llevan a la conclusión de la necesidad del trabajo integrado de diversos colectivos: padres, educadores, maestros, asociaciones de protección animal, e incluso los 3 órdenes de gobierno para poder terminar con este tipo de malos tratos hacia los que no tienen voz. Cada vez que no tomamos en consideración el maltrato a los animales, somos partícipes de una actitud moralmente injusta y perdemos una oportunidad de identificar un comportamiento que podría ser un precursor de violencia contra la sociedad.

Existen numerosos estudios a nivel mundial que precisan que es de suma importancia la detección, prevención y tratamiento de la violencia hacia los animales, con la finalidad de controlar y erradicar la violencia entre seres humanos a todos los niveles.



Según un estudio realizado por los psicólogos franceses Joël Lequesne y Jean Paul Richier, cuando los niños observan el maltrato animal que no es castigado, tienden a reprimir los impulsos de aversión hacia este tipo de abuso y su compasión hacia el animal victimizado. Al observar este tipo de conductas culturalmente aceptadas, el menor reafirma su auto-concepto de superioridad a través de la identificación que tiene con los miembros de su especie y aprende a minimizar al animal para justificar los actos violentos que más adelante cometerá contra ellos. Esto se hace posible debido a que observa cómo el maltrato culmina con estímulos positivos para el abusador y/o por la ausencia de penalizaciones o sanciones. Si un niño que observa la violencia contra animales no humanos como algo normal a la vez es violentado, entra en una dinámica de convivencia dañina que se denomina “Ciclo de la violencia”. La repetición de los actos de maltrato produce en el espectador y en el agresor una mayor desensibilización ante el sufrimiento tanto de los animales como de los humanos.

Este indicador toma aún más relevancia en la actualidad si tomamos en cuenta que, gracias al estudio DOMPET, mismo que tiene como objetivo principal adquirir más conocimientos sobre los procesos de maltrato animal y la violencia doméstica en términos de prevención e intervención y en el cual se trabajó con más de 80 albergues de latinoamérica y España, se tiene cifras como las siguientes:

- 79.3% de los refugios ha reconocido una relación entre la violencia familiar y el maltrato animal.
- 71% de las mujeres que ingresan en centros de acogida informaron que su agresor había herido, mutilado, o amenazado con dañar al animal para controlar psicológicamente a las víctimas.
- 68% de las mujeres maltratadas informó la violencia hacia los animales.
- 87% de estos incidentes se produjo en presencia de las mujeres.



Pero esto no queda limitado a la detección o identificación de hechos en la infancia, estos estudios han demostrado que abusar de animales y lastimar niños está íntimamente relacionado. Según José Capaces de la *Asociación de Veterinarios Españoles*, la espiral se inicia con abusos verbales e insultos; después el agresor rompe todo aquello que puede tener un valor simbólico para el otro miembro de la familia, por lo regular contra su pareja y, seguidamente, en su lucha por el control encuentra al elemento más desvalido de la comunidad familiar: “el que golpea a un animal”, afirma el referido profesional, “se socializa con la violencia y a partir de este momento, será muy fácil que continúe”. Un aspecto básico dentro del perfil del maltratador o violento patológico es la búsqueda de control del entorno a través de la agresión, directa o indirecta. Misma conducta que puede ser adquirida a temprana edad debió a periodos críticos, “el imprinting”, en los cuales las circunstancias externas van conformando los instintos agresivos y fecundando lo que Freud llamó “trieb” o “pulsión”. Esta definición cobra relevancia cuando encontramos estadísticas donde el 75% de los episodios de violencia reportados en el DOMPET fueron en presencia de los niños.

La violencia doméstica es la forma de violencia familiar más frecuentemente reportada, seguido por abuso de niños y de mayores. 21% de los casos de crueldad animal intencional también involucra alguna forma de violencia familiar. 13% involucra violencia doméstica. En estos casos, el agresor abusa de la víctima mayor y la obliga a observar la crueldad animal.

Un caso que ayuda a ilustrar la información anterior y que muestra la urgencia de una legislación correcta y prudente sucedió en Chihuahua, donde un grupo de 5 chicos en los que el mayor tenía 15 años, asesinaron un niño de 6 años, argumentando que “jugaban” al secuestro y que de haberse visto las señales y si se tuvieran y respetaran las políticas públicas correctas, se habría evitado.

Con esto nos referimos a datos que los vecinos dieron al diario “Entrelíneas” en las cuales les llamaban “psicópatas de animales” debido a que con anterioridad se habían encargado de maltratar y matar animales de compañía sin ninguna repercusión a ellos.



Así mismo, comprenden el grupo de maltrato animal, acciones tales como los casos de abandono, ya sea simple abandono en la vía pública o en algún lugar cerrado. Los malos tratos también lo constituyen, así como el someter al animal a sufrimientos innecesarios para privarlos de la vida cuando por alguna causa es necesario, con métodos dolorosos, como dar de patadas, golpes, quemaduras, electrocutar u otro tipo de acciones que le provoquen daños y sufrimientos al animal antes de morir.

Del análisis de las denuncias de maltrato a animales surge que las víctimas más comunes son los animales domésticos, siendo el 88% de los casos de crueldad dirigidos hacia perros, gatos y conejos. El ejemplo de crueldad hacia los animales que dan los adultos a los menores, constituye un modelo de comportamiento inapropiado que tarde o temprano tiene sus consecuencias.

En este sentido, en Europa, desde 1850 se mostraban los primeros avances en leyes en contra del maltrato animal, la ley Grammont, en Francia, incriminó el acto de "maltratar abusivamente" un animal doméstico.

En Alemania desde el año 2002, se considera la protección de Estado como un derecho de los animales no humanos.

En diferentes partes del mundo entre ellas Estados Unidos, Canadá e Inglaterra se han hecho cambios para que la policía, las agencias de servicios de bienestar de la familia, trabajadores sociales, educadores, las agencias de salud mental, empleados de refugios de animales y la iglesia trabajen juntos en los casos de abuso de animales aun cuando no exista una sociedad protectora de animales en el área, haciendo reportes de los casos en los que consideran que debe intervenir el estado y fundamentándose en el hecho de que cuando el animal doméstico es maltratado existen amplias probabilidades de que la mujer e hijos también lo sean.

Si bien en México, la penalización del maltrato contra los animales es una tendencia en crecimiento que goza de la aprobación de la sociedad, ya que, las siguientes entidades federativas ya incluyen el maltrato animal dentro de sus Códigos Penales, la Ciudad de México ha sido pionera en estos temas, en 2017, promulgó su Constitución Política, en la



cual, se incluyó a los animales como seres sintientes, estableciendo que todo habitante de la ciudad tiene el deber ético y la obligación jurídica de respetar la vida y la integridad de los animales, ya que son sujetos de consideración moral. Menciona que las autoridades deberán garantizar la protección, el bienestar y el trato digno, fomentando en todo momento una cultura de cuidado y tutela responsable.

Esta entidad también cuenta con una Ley de Protección a los Animales, misma que determinará las medidas de protección de los animales en los espectáculos públicos, así como promover la conservación, prevenir y evitar el maltrato; los deberes de las personas de la ciudad y respetar la vida y la integridad de los animales sintientes. También, establece sanciones que van desde amonestaciones y multas y para el caso de reincidentes, arresto hasta por 36 horas. Esta ley es novedosa, ya que establece el procedimiento de denuncia y las sanciones van desde amonestación, multa, arresto y, en cuanto a menores de edad se atiende a lo establecido en la Ley de Justicia para Adolescentes.

Asimismo, la Ciudad de México, en la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, en su artículo 95 habla sobre la protección a los animales y menciona diversos principios como el que los animales deberán ser tratados durante toda su vida con respeto y tener un trato digno, además de prohibir la explotación de éstos o causarles cualquier daño, así como garantizarles cuidados, protección, alimentación y atención veterinaria.

Por otro lado, su Código Penal tipifica el delito de maltrato animal desde el 2014 contra cualquier especie no humana, contempla penas desde los seis meses hasta los seis años de prisión cuando se provoque la muerte del animal, así como también, tiene penas de seis meses a dos años de prisión cuando se le provoquen lesiones a los animales.

En el caso del Estado de México, tiene tipificado el maltrato y la crueldad animal desde el año 2015, de acuerdo con el Código Penal de dicha entidad, en sus numerales 235 Bis y 235 Ter, imponiendo penas de seis meses a cuatro años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa a quien maltrate a un animal o le cause lesiones dolosas a cualquier animal con el propósito o no, de causarle la muerte, además, esta pena también se aplicará a



quien abandone a cualquier animal de tal manera que quede expuesto a riesgos que amenacen su integridad, la de otros animales o de las personas.

Se aplicará también a quien realice actos eróticos sexuales a un animal o le introduzca por vía vaginal o rectal el miembro viril, cualquier parte del cuerpo, objeto o instrumento, una pena de seis meses a cuatro años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa, además, la pena aumenta hasta en una mitad cuando el maltrato animal sea fotografiado, videograbado y/o difundido.

Asimismo, a quien cause la muerte no inmediata, utilizando cualquier medio que prolongue la agonía de cualquier animal que no constituya plaga, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa.

Del mismo modo, los distintos tipos de responsabilidades en que una persona puede incurrir (penal, civil, administrativa, política, laboral, etc.) descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, de modo que un individuo puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Es posible advertir que existen sectores de la sociedad que gustan arremeter por entretenimiento, ocio, negocio u otras causas injustificadas en contra de muchas especies animales, maltratándolos, mutilándolos o sacrificándolos, aspecto que resulta alarmante pues es sabido que el grado de desarrollo de una comunidad, también puede medirse por el nivel de respeto y valoración hacia los seres más débiles e indefensos y de preservación a todos los integrantes de nuestro medio ambiente natural y social, entre ellos los animales.

Sin embargo, la sociedad se ha ido progresivamente concientizando de que las especies animales son dignas de respeto y que la supremacía material e intelectual del ser humano trae aparejada una obligación, una responsabilidad, que es la de cumplir con la función de ser garante de todas las especies del mundo, procurando una sana coexistencia, a fin de preservar



un medio ambiente sano y equilibrado en armonía con la naturaleza que no ponga en peligro a las generaciones presentes y futuras.

La tendencia global sobre este tema ha permeado en la República Federal de Alemania, desde 2002, considere la protección del Estado Alemán como un derecho de los animales no humanos, Chile y Argentina en América Latina también ya han dado pasos concretos en tal sentido. En las sociedades modernas y avanzadas se considera inaceptable cualquier acción injustificada capaz de provocar dolor y estrés a los animales.

El conocimiento más profundo de estos conceptos de bienestar y sufrimiento de los animales y la elevación del nivel cultural de los pueblos, han originado una inquietud en la especie humana que es el origen de su actual actividad legisladora para proteger a los animales.

El maltrato hacia los animales constituye una grave problemática social y dado que el grado de violencia no discrimina entre raza, color de piel, nacionalidad o idioma, es un problema ampliamente distribuido a nivel mundial.

Es innegable el valor social que éstas reformas obtienen, legitimadas por argumentos concretos derivados de los datos científicos e investigaciones aportadas por los expertos de organizaciones profesionales de la sociedad civil, tal como el de ANIMAL HEROES, organización civil mexicana con la que ya hemos trabajado en ocasiones anteriores promoviendo alternativas para la erradicación de cualquier forma de maltrato animal, en pro de una sociedad más informada, responsable, consciente y justa al legislar desde las raíces psicosociales en consecuencia, ya que en los últimos 100 años el entendimiento humano ha prosperado con el fin de que el hombre conozca el medio con el cual interactúa. La ciencia nos puede hablar ahora acerca de la inteligencia de otras especies, sus medios de comunicación, etología, consciencia, elaboración de herramientas, cultura, lazos familiares y emociones. Estudios psicológicos, ambientales y de comportamiento nos han ayudado a entender su mundo. Con este mejor conocimiento de la capacidad de sufrimiento de las criaturas con quienes compartimos el planeta, ya no es aceptable para la sociedad el abuso de los animales.



Como legisladores estamos obligados a responder a las necesidades básicas de los mexicanos, al igual que a las exigencias de cambios que sean tangibles y viables, proyectando al Estado para ser vanguardista, capaz de sobrevivir y destacarse en un mundo globalizado, donde no podemos preservar como "normales" actos crueles hacia otros seres vivos. No debemos considerar que la crueldad hacia los animales es ajena a la que se puede ejercer hacia otros seres humanos, como anteriormente se puntualiza y desarrolla, las mismas comisiones internacionales de derechos humanos consideran que los derechos de los animales se engloban en el derecho humano a un medio ambiente sano.

En este sentido, debemos reconocer la obligación de defender esos derechos, escuchar el reclamo de los ciudadanos que, a través de las organizaciones civiles, hacen llegar información real, comprobada, documentada y justamente argumentada para legislar de manera responsable al respecto de la tipificación como delito del maltrato o crueldad animal, sin olvidar que queda pendiente en muchos otros ámbitos de explotación para éstos.

Debemos recordar que los animales son integrantes de un orden natural cuya preservación es indispensable para la sustentabilidad del desarrollo humano. Razón por la cual se les debe proporcionar protección y cuidado, al igual que conservar toda la vida silvestre y su hábitat. Estos son temas de importancia trascendental que debemos atender ahora.

Así queda claro y comprobado que al legislar a favor de la protección de los animales estaremos vacunando a la sociedad contra vicios y comportamientos que la violentan y truncan su desarrollo en todos los aspectos. El defender a los animales del maltrato y la crueldad como seres indefensos ante el dominio de la humanidad, transmite también el mensaje y la enseñanza de que se debe defender a todo aquel que sea víctima de la injusticia, sin importar su especie, edad, género, preferencias, etc. Esto resultará en una sociedad más justa y con valores como empatía, respeto, solidaridad y no discriminación.

Es por lo anteriormente expuesto que, someto respetuosamente a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TÍTULO VIGÉSIMO QUINTO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el Título Vigésimo Quinto, recorriéndose los subsucesos del Código Penal Federal para quedar como sigue:

TITULO VIGESIMO QUINTO

Delitos Contra los Animales

CAPITULO PRIMERO

Delitos por actos de maltrato o crueldad en contra de los animales domésticos y de compañía

ARTÍCULO 414.– Para efectos de este código, se entenderá por animal doméstico: aquél que, tras un proceso de domesticación evolutiva, ha cambiado su fisiología y comportamiento para beneficiarse de su relación con el ser humano.

Asimismo, se entenderá por animal de compañía aquel que por sus características físicas y de comportamiento puede convivir en proximidad con el ser humano, sin poner en peligro la seguridad o la vida de las personas o de otros animales.

ARTÍCULO 415.– Para efectos de este código, se entenderá por maltrato animal todo acto u omisión negligente que vulnera y menoscaba el bienestar de los animales.

Serán considerados actos de maltrato:



- I.** No proporcionar resguardo diario;
- II.** No proporcionar diariamente, agua limpia y comida suficiente según su tamaño y actividad o proporcionárselos en forma insuficiente o en mal estado;
- III.** Mantenerlos permanentemente amarrados o encadenados;
- IV.** Privarlos del aire, luz, agua y espacio físico necesarios para su óptima salud;
- V.** Someterlos a la exposición de ruidos, temperaturas, electricidad, aromas, vibraciones, luces o cualquier otro tipo de fenómeno físico que les resulte perjudicial;
- VI.** Mantener hacinado a un grupo de animales de la misma o de diversas especies, entendiéndose dicho hacinamiento como el hecho de tener más de dos animales que requieran espacio amplio de movilidad para sus actividades vitales en un área inferior a veinte metros cuadrados por animal;
- VII.** Mantenerlos aislados permanentemente, o sin sociabilización con su misma especie, humanos y otras especies;
- VIII.** Mantener su espacio sucio, con heces, mojado permanentemente o con mal olor permanente;
- IX.** No proporcionar atención médica veterinaria preventiva o de emergencia, y en su caso, no proveerles los tratamientos o medicamentos prescritos por el médico veterinario;
- X.** Proporcionarles cualquier estupefaciente;
- XI.** Transportar o movilizar animales en vehículos abiertos sin protección y sin cumplir las leyes y normas oficiales mexicanas relacionadas;
- XII.** Utilizar bozales sin rejillas que permitan al animal jadear o beber agua libremente;
- XIII.** Causarles la muerte por omisión en cuidados y tratamientos veterinarios oportunos;



XIV. Abandonar animales vivos o muertos, la infracción a lo anterior se considerará agravada en los casos de hembras preñadas, camadas o crías, y;

XV. Comprometer su bienestar al desatenderlos por períodos prolongados.

Artículo 416.- Comete el delito de maltrato en contra de los animales a quien por acción u omisión intencional o negligentemente, incurra en los supuestos señalados en el artículo anterior.

Se le impondrán de 1 a 3 años de prisión y multa por el equivalente de 500 a 1000 días de salario mínimo general vigente en la zona, a quien de manera negligente cause lesiones o menoscabos físicos o psicológicos a cualquier animal, pongan o no en peligro la vida del animal.

Se le impondrán de 2 a 4 años de prisión y multa por el equivalente de 600 a 1500 días de salario mínimo general vigente en la zona, a quien cometa el delito con la intención y conocimiento de maltratar a un animal, pongan o no en peligro la vida del mismo.

ARTÍCULO 417.- Para efectos de este código, se entenderá por crueldad animal todo acto de ensañamiento y/o de maltrato que se muestra de forma sistemática; cualquier acto que le provoque sufrimiento, brutal sádico y/o zoofílico en contra cualquier animal, ya sea por acción u omisión directa o indirecta, ya sea que le provoque o no muerte al animal.

Serán considerados actos de crueldad:

I. Cualquier causal establecida en el artículo anterior que sea sistemática y repetitiva;

II. Practicar zoofilia o actos de contenido sexual;

III. Causarles la muerte utilizando cualquier medio que prolongue la agonía o provoque sufrimiento;

IV. El sacrificio de animales empleando métodos diversos a los establecidos en las normas oficiales mexicanas;



- V.** Cualquier alteración de la integridad física o modificación negativa de sus instintos naturales;
- VI.** Practicarles mutilaciones que no sean las motivadas por exigencias funcionales o de salud;
- VII.** Todo hecho, acto u omisión dolosa que pueda ocasionar dolor, sufrimiento, tensión nerviosa que ponga en peligro la vida del animal o que afecten el bienestar animal
- VIII.** Azuzar a los animales para que se ataquen entre ellos o a las personas.
- IX.** Toda privación de aire, luz, alimento, agua, espacio, abrigo contra la intemperie, cuidados médicos y alojamiento adecuado, acorde a su especie, que cause o pueda causar daño transitorio o permanente a un animal;
- X.** Mutilar, torturar, envenenar, quemar, golpear, estrangular y asfixiar y cualquier otro similar;
- XI.** Utilizarlos como blancos en actividades deportivas de tiro o caza, salvo cuando se cuente con la correspondiente licencia para efectuar actividades cinegéticas;
- XII.** Dejar por tiempo prolongado en el interior de vehículos a animales a temperaturas que afecte su bienestar o que ponga en riesgo su vida, sin agua fresca y limpia y alimento suficiente;
- XIII.** Utilizar animales vivos, como instrumento de entrenamiento en animales de guardia, de ataque o como medio para verificar su agresividad, salvo las especies de fauna silvestre manejadas con fines de rehabilitación y su preparación para su liberación en su hábitat, así como las aves de presa cuando se trate de su entrenamiento;
- XIV.** Utilizarlos en trabajos que no son propios de su especie o en actividades que impliquen un esfuerzo excesivo, repetición constante y reiterada de una misma actividad, falta de descanso y demás, que propicien su deterioro físico o instintivo;
- XV.** Atropellar animales intencionalmente, y;



XVI. Cualquier acción u omisión que ponga en riesgo o menoscabe el bienestar integral de los animales.

Artículo 418 - Comete el delito de crueldad animal quien por acción u omisión intencional o negligentemente, en los supuestos señalados en el artículo anterior.

Se le impondrán de 5 a 9 años de prisión y multa por el equivalente a 1500 a 3000 días de salario mínimo general vigente en la zona, a quien cometa actos crueles en contra de los animales y que como consecuencia de ello cause lesiones y/o menoscabos físicos y/o psicológicos a cualquier animal, pongan o no en peligro su vida.

Artículo 419.– Se aumentará en una mitad las penas señaladas en los artículos 416 y 418 cuando:

1. Quien comete el delito es poseedor o propietario del animal.
2. Cuando sean provocadas por servidor público.
3. Cuando el maltrato y crueldad infringida al animal, provoquen un grave sufrimiento o provoque la muerte.
4. Cuando el acto de maltrato o crueldad animal sea filmado o fotografiado con intención o no de ser distribuido públicamente.

Se entenderá por métodos que provocan un grave sufrimiento, todos aquellos que provoquen una muerte no inmediata y por el contrario prolonguen la agonía del animal, ya sea por las lesiones que provoca o el detrimento de la salud del animal.

Artículo 419.– Los delitos señalados en el presente Capítulo se perseguirán de oficio.

Artículo 420.– Las personas que resulten responsables por el delito de maltrato o crueldad animal, perderán todo derecho sobre los animales que hayan tenido bajo su custodia o resguardo.



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO - La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO – Las Fiscalías contarán con 365 días naturales después de la entrada en vigor de la presente reforma para capacitar y sensibilizar a su personal respecto a la implementación de la reforma en el código penal con un enfoque de bienestar animal.

TERCERO – Las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán emitir las adecuaciones normativas que resulten necesarias para su aplicación en un plazo no mayor a 180 días naturales posteriores a la publicación de la presente Ley en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que las medidas que contengan las entidades federativas sean superiores a esta, podrán seguir con las mismas.

Dado en el Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión a los 23 días del mes de enero de 2024.

LIC. ROCÍO ADRIANA ABREU ARTIÑANO

SENADORA DE LA REPÚBLICA

Nota: Iniciativa realizada en colaboración con ANIMAL HEROES, organización que día a día lucha por el bienestar y el trato digno de los animales.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES RELATIVA AL DERECHO A LA INTIMIDAD DE NIÑAS Y NIÑOS EN INTERNET, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ VALDEZ INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL

La que suscribe, María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, y los suscritos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso j) del artículo 164 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

El “*sharenting*” es un anglicismo que proviene de *share* (compartir) y *parenting* (paternidad), que el diccionario británico Collins lo incluyó en sus páginas en 2016 y lo define como “the habitual use of social media to share news, images, etc of one’s children”,¹ es decir compartir cotidianamente noticias e imágenes de los hijos en redes sociales.

El concepto de *sharenting*, hace referencia al hecho de que personas adultas compartan fotos de sus hijas e hijos en redes sociales o en Internet en general. Es importante aclarar que se considera *sharenting* cuando los padres y madres comparten información de manera constante, que incluye, además de imágenes, datos sobre la

¹ Consultado en: <https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/sharenting>, fecha de consulta 08 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

vida cotidiana de su hijo o hija, sus aficiones, sus intereses, la escuela en la que estudia, la zona en la que viven, su fecha de cumpleaños, por lo que se considera que compartir alguna foto o comentario de manera ocasional no se considera *sharenting*, de acuerdo con la Dra. Cristina Curiel Castelazo², académica del Departamento de Psicología de la Universidad Iberoamericana.

Tanto los padres como las madres que utilizan las redes para compartir información e imágenes de sus hijos deben tomar en cuenta que les están generando una huella digital sin su consentimiento, esta huella se refiere a todos aquellos rastros o registros que una persona genera en internet al navegar, hacer búsquedas, compartir, incluso dar “me gusta”.

La práctica del *sharenting* puede tener efectos negativos en diferentes áreas de la vida de un niño o niña, de acuerdo con la publicación de la académica antes mencionada, ya que puede generar *bullying* en su escuela o comunidad, o ciberacoso, es decir, que el niño o niña sea objeto de burlas a través de las redes, cuando empiece a utilizarlas, de parte de otras personas que han visto imágenes suyas.

Una persona cuyas imágenes se han compartido en internet puede sufrir robo de datos o suplantación de la identidad, y la información puede incluso ser utilizada para *hackear* contraseñas cuando los menores crecen, por ejemplo puede ser que los padres y madres compartan la fecha de cumpleaños del niño. Todos los datos que se comparten pueden ser útiles para quienes realizan delitos, como pornografía, fraude, secuestros, etc.

² Consultado en: <https://ibero.mx/prensa/opinion-que-es-el-sharenting-y-como-puede-afectar-tus-hijos-e-hijas>, fecha de consulta 08 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Niñas y niños pueden sentirse avergonzados, ansiosos, tristes o preocupados por lo que sus familiares comparten sobre ellos en las redes, ya que no se les pide su consentimiento de compartir su imagen o información, esto puede ser porque se les considera muy pequeños, o porque los adultos no son conscientes de los efectos que esta sobreexposición, considerada totalmente inofensiva, puede generar emocionalmente en el niño o niña.

Las investigaciones actuales reportan que las fotos de por lo menos 50% de los niños y niñas en Estados Unidos han sido mostradas por sus padres en alguna red social, y que muchos de estos niños tienen más de mil fotos suyas en la red antes de cumplir cinco años.³

Aunque no existe una cantidad mínima establecida de imágenes o de información para calificar como *sharenting*, sí se considera que un adulto cae en esta conducta al compartir de forma continua, más o menos cada dos o tres días, este contenido sobre sus hijos o hijas, de acuerdo con la mencionada investigación de la académica de la Universidad Iberoamericana.

Según el estudio "*Share with Care 2016, Nominet*"⁴ algunas niñas y niños llegan a los 5 años con más de 1000 fotografías suyas en publicadas en Internet. Las imágenes van acompañadas de datos personales de todo tipo: peso, primer día de colegio, problemas de salud, comportamiento, etc.

³ Ibidem.

⁴ Consultado en: <https://www.asociacionrea.org/el-sharenting/>, fecha de consulta 06 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

A través de las redes sociales proporcionan un diario online de niñas y niños al que pueden acceder muchas personas, se puede compartir y usar esa información para lo que la persona desee sin conocimiento de las familias.

El mundo del Internet y las redes sociales son grandes herramientas, son importantes avances tecnológicos que han traído consigo muchos beneficios pero se debe tener control sobre ellas y sobre el contenido de las publicaciones, especialmente cuando eso afecta a niñas y niños que no otorgan su consentimiento.

Muchos padres y madres hacen *sharenting* sin pensar en las consecuencias, en una publicación del País, Eva Bailén quien es madre, ingeniera de Telecomunicaciones y profesora de Secundaria, menciona cinco principales consecuencias:⁵

1. Se le genera al menor lo que se conoce como huella digital. La infancia actual está sometida a la publicidad de sus vidas desde antes de nacer. Muchas veces los padres o madres suben a las redes sociales sus imágenes desde que aparecen en una ecografía. La huella digital de la mayoría de los adultos de hoy en día arrancó conscientemente con la aparición de las redes sociales. Pero la huella digital, ese registro que dejamos sobre nuestra persona y nuestra vida en internet, localizable en los buscadores, en el caso de los adolescentes y niños actuales, pertenecientes a las generaciones Z y Alfa principalmente, la están creando sus padres y madres sin una consciencia real. Es como escribir un

⁵ Consultado en: <https://elpais.com/mamas-papas/familia/2023-09-28/del-sharenting-a-la-ciberseguridad-por-que-compartir-informacion-de-tus-hijos-en-redes-sociales-supone-graves-riesgos.html>, fecha de consulta 05 de enero de 2024.

currículo prematuramente en el que aparecerá todo tipo de información personal, que podrá ser usada para bien o para mal.

2. Según un estudio realizado por el banco británico Barclays, se estima que, en 2030, el 66% de los fraudes *online* se basará en la recopilación de datos que personas imprudentes han compartido libremente sin premeditación. Se podría decir que practicar el *sharenting* de manera inconsciente sin pensar en la seguridad es un acto temario.
3. El *grooming*, se refiere al engaño que un adulto malintencionado que se hace pasar por un menor para establecer una relación de confianza con otro menor con el claro propósito de perpetrar un acoso de carácter sexual.
4. Muchos niños y niñas dan de alta cuentas en redes sociales mucho antes de cumplir la edad legal, y sin tener una educación previa que los prepare emocionalmente para la exposición que se sufre en ese entorno.

Al estar inmersos en el adultocentrismo⁶, entendido como la corriente hegemónica en la que se mueve una sociedad centrada en las necesidades e intereses de las personas adultas; de esta manera, se subordina a las personas que no encajan en el modelo, como son la infancia y la adolescencia, por lo que puede considerarse que los padres, madres, abuelos, abuelas, cuidadores de niñas y niños al compartir a través de redes sociales lo cotidiano de los días de niñas y niños, difundir en tiempo real la ubicación, la escuela a la que asisten, la habitación en la que desarrollan sus actividades, la privacidad y la intimidad de esos niños y niñas son completamente conocidos por

⁶ Consultado en: <https://elpais.com/mamas-papas/actualidad/2022-08-25/adultocentrismo-una-sociedad-centrada-en-los-adultos-y-que-olvida-los-ninos.html>, fecha de consulta 10 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

personas ajenas a esos niños y niñas, ya que las personas responsables consideran que pueden compartir la privacidad de esos menores en redes sociales, sin dimensionar el alcance y a las personas a las que les puede llegar esa información.

De conformidad con lo anterior, en la tesis aislada 2a. XI/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página 539, ha determinado que se debe concebir a la evolución progresiva de las facultades de los menores como un verdadero “principio habilitador” de la totalidad de los derechos reconocidos por el parámetro de regularidad del Estado Mexicano, y no como una excusa para realizar prácticas autoritarias que restrinjan la autonomía del niño y que tradicionalmente se han justificado, alegando la relativa inmadurez del menor:

EVOLUCIÓN PROGRESIVA DE LAS FACULTADES DEL NIÑO. CONSTITUYE UN "PRINCIPIO HABILITADOR" DEL EJERCICIO DE SUS DERECHOS.

El ejercicio de los derechos de los menores no puede concebirse de manera idéntica para toda etapa de la niñez, pues cada una presenta un grado diferenciado de libertades y deberes respecto a su realización: a mayores niveles de aprendizaje, conocimiento y madurez, mayor el margen de autonomía para que sean los menores quienes ejerzan, por sí mismos, sus derechos -y no simplemente por medio de sus padres-; de ahí que tanto la pertinencia, como el grado de acceso a los derechos de los niños, dependerá de la etapa de la niñez en la que se encuentre el menor y, por ende, a efecto de lograr su correcta consecución, debe atenderse en todo momento a su trayectoria vital, a lo que le resulte benéfico y permita el desarrollo pleno y efectivo de todos sus derechos. Es así, en virtud de que el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en dicha Convención. En ese contexto, es menester concebir a la evolución progresiva de las facultades de los menores como un verdadero "principio habilitador" de la totalidad de los derechos reconocidos por el parámetro de regularidad del Estado Mexicano, y no como una excusa para realizar prácticas autoritarias que restrinjan la autonomía del niño y que tradicionalmente se han justificado, alegando la relativa inmadurez del menor.

En relación a lo anterior, en la tesis aislada 1a. CCLXVII/2015 (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, página 306, determina como la evolución de la autonomía de los menores es progresiva en función de su edad, del medio social, económico y cultural en el cual se desarrollan los infantes, así como de sus aptitudes particulares:

EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS MENORES. LINEAMIENTOS PARA DETERMINAR SU GRADO.

No pueden establecerse edades fijas o condiciones preestablecidas para determinar el grado de autonomía del menor, pues el proceso de madurez no es un proceso lineal y aplicable a todos los niños por igual. Así, la evolución de la autonomía de los menores es progresiva en función de su edad, del medio social, económico y cultural en el cual se desarrollan los infantes, así como de sus aptitudes particulares. De tal forma que para determinar la capacidad de los menores para tomar decisiones sobre el ejercicio de sus derechos, es fundamental que los juzgadores realicen una ponderación entre la evaluación de las características propias del menor (edad, nivel de madurez, medio social y cultural, etc.) y las particularidades de la decisión (tipo de derechos que implica, los riesgos que asumirá el menor, consecuencias a corto y largo plazo, entre otras).



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

De acuerdo con una búsqueda en las políticas de privacidad de la red social TikTok⁷, se encontró que la última actualización fue en el mes de marzo del año 2023, y en la misma establece en lo relativo a la seguridad y bienestar de los menores lo siguiente:

Hemos asumido el compromiso firme de asegurarnos de que TikTok ofrezca una experiencia segura y positiva para los usuarios menores de 18 años (en adelante, “menores”). **Esto empieza por asegurarnos de que tengan edad suficiente para usar TikTok. Para tener una cuenta, debes tener al menos 13 años.** Además, en algunas regiones se aplican otras restricciones de edad en función de la legislación local. En Estados Unidos, hay disponible una experiencia de TikTok para menores de 13 que ofrece un uso más limitado, con medidas de seguridad complementarias y con una Política de Privacidad propia. **Si tenemos conocimiento de que un usuario no alcanza la edad mínima para usar TikTok, procederemos a bloquear su cuenta.** Si el titular de una cuenta considera que hemos impuesto el bloqueo por error, puede recurrir la decisión. Cualquier miembro de la comunidad que sospeche que otro usuario no tiene la edad mínima necesaria puede informar de ello dentro de la aplicación o por Internet.

La seguridad de los menores es nuestra prioridad. **No permitimos contenido que pueda exponer a usuarios menores de edad a un riesgo de explotación o de sufrir daños psicológicos, físicos o del desarrollo.** Esto incluye el material que refleje el abuso sexual de menores, abuso de menores, acoso, actividades y desafíos peligrosos, exposición a temas manifiestamente para adultos, y consumo de alcohol, tabaco, drogas u otras sustancias reguladas. Si tenemos conocimiento de una situación de explotación de menores en nuestra plataforma, procederemos a bloquear la cuenta y cualesquiera otras cuentas a nombre de la misma persona.

Nuestro objetivo es ofrecer a los menores una experiencia apropiada para su desarrollo y que les ofrezca un espacio seguro para el descubrimiento personal.

⁷ Consultado en: <https://www.tiktok.com/community-guidelines/es-es/>, fecha de consulta 12 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

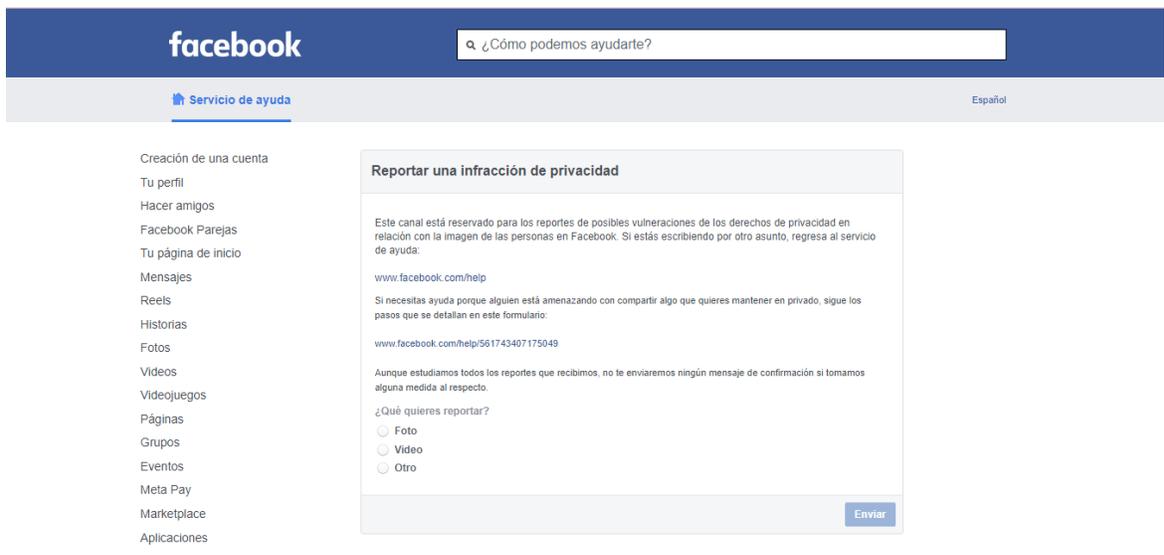
Para ello, adoptamos medidas como: (1) restringir el acceso a determinadas funciones de producto, **(2) desarrollar “niveles de contenido” para clasificar el contenido por niveles de adecuación de los temas, (3) usar configuraciones de privacidad predeterminadas restrictivas,** y (4) excluir del Feed Para ti cualquier contenido creado por usuarios menores de 16 años. Debes tener al menos 16 años para utilizar los mensajes directos, y al menos 18 años para acceder a LIVE, enviar obsequios a un creador durante una sesión en LIVE o utilizar las funciones de monetización. Para obtener más información sobre las herramientas, los controles y el contenido educativo de TikTok, visita el Portal juvenil o consulta la Guía para padres y tutores.

Sin embargo, como se observa de lo anterior, el contenido respecto a la privacidad de niñas y niños no es contenido prohibido en esta red social, y sólo existe seguridad cuando se considere como un tipo de violencia, pero como anteriormente se señaló la exposición de datos personales puede vulnerar a niñas y niños.

Por otro lado, en la red social Facebook se puede reportar una foto o un video que vulnera la intimidad de los hijos si son menores de 13 años, completando un formulario⁸, como se señala a continuación:

Si tu hijo(a) tiene entre 13 y 17 años: aunque comprendemos tu preocupación como padre o madre, lamentablemente no podemos actuar en nombre de tu hijo(a) si tiene más de 13 años, a menos que no tenga la capacidad mental o física para enviar un reporte por su cuenta. Te sugerimos que hables de este problema con el/la adolescente y que le ayudes a enviar su propia solicitud para eliminar este contenido.

⁸ Consultado en: https://es-la.facebook.com/help/383420348387540/?helpref=related_articles, fecha de consulta 12 de enero de 2024.



Actualmente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ellos no podrán ser objeto de divulgaciones o difusiones ilícitas de información o datos personales, incluyendo aquélla que tenga carácter informativo a la opinión pública o de noticia que permita identificarlos y que atenten contra su honra, imagen o reputación.

Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, deberán orientar, supervisar y, en su caso, restringir, las conductas y hábitos de niñas, niños y adolescentes, siempre que atiendan al interés superior de la niñez. Sin embargo esto no es suficiente para salvaguardar la privacidad y la intimidad de niñas y niños que no han brindado consentimiento para ser grabados y compartir ese contenido, mostrando datos personales, y que no se tiene certeza como se puede manipular ese contenido.

Se considerará violación a la intimidad de niñas, niños o adolescentes, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley General mencionada cualquier manejo directo de su imagen,



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación que cuenten con concesión para prestar el servicio de radiodifusión y telecomunicaciones, así como medios impresos, o en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso del que se trate, que menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o que los ponga en riesgo, conforme al principio de interés superior de la niñez.⁹

El software de Stable Diffusion permite a los usuarios describir la imagen que buscan, a través de palabras clave, para que el programa luego genere esa imagen. La BBC¹⁰ ha encontrado que se está usando para crear imágenes realistas de violencia sexual contra niñas y niños.

Las imágenes de esta violencia sexual son compartidas a través de un proceso de tres etapas:

1. Las personas generan las imágenes con software de inteligencia artificial.
2. Promueven las fotos en plataformas como Pixiv, un sitio japonés de intercambio de imágenes.

⁹ Consultado en: <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/ninas-ninos-y-adolescentes-tienen-derecho-a-la-intimidad?idiom=es#:~:text=Se%20considerar%C3%A1%20violaci%C3%B3n%20a%20la,y%20telecomunicaciones%2C%20as%C3%AD%20como%20medios> fecha de consulta 14 de enero de 2024.

¹⁰ Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c1vzyevl0nro>, fecha de consulta 09 de enero de 2024.

3. Estas cuentas tiene vínculos que dirigen a los clientes a imágenes más explícitas, para las que pueden pagar para mirar en cuentas en sitios como Patreon.

Algunos de los creadores de las imágenes las están colocando en una popular plataforma de redes sociales llamada Pixiv, que es principalmente usada por artistas de comparten manga y anime. Sin embargo, debido a que el sitio está basado en Japón, donde el intercambio de dibujos animados sexuales y las ilustraciones de menores no son ilegales, los creadores lo utilizan para promover su trabajo en grupos y vía etiquetas, que crean índices de tópicos según palabras clave.

En el Sistema Universal de Derechos Humanos, la Observación General N° 12, sobre el derecho del niño a ser escuchado¹¹, del Comité sobre los Derechos del Niño establece que los niños pueden expresar libremente sus opiniones y ser tomados en serio desde las edades más tempranas dentro de sus familias y alentar en las familias que se deben tomar en cuenta sus opiniones en los asuntos que los conciernen en consonancia con las facultades de niñas y niños:

90. La familia en que los niños pueden expresar libremente sus opiniones y ser tomados en serio desde las edades más tempranas supone un importante modelo y una preparación para que el niño ejerza el derecho a ser escuchado en el conjunto de la sociedad. Esa manera de ejercer la labor de los padres sirve para promover el desarrollo individual, mejorar las relaciones familiares y apoyar la socialización del niño y desempeña una función preventiva contra toda forma de violencia en el hogar y en la familia.

91. La Convención reconoce los derechos y las responsabilidades de los padres u otros tutores de los niños de impartirles dirección y orientación

¹¹ Consultado en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf>, fecha de consulta 07 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

apropiadas, pero destaca que esto tiene por objeto permitir que los niños ejerzan sus derechos y requiere que se haga en consonancia con la evolución de las facultades del niño.

92. Los Estados partes, mediante leyes y políticas, deberían alentar a los padres, tutores y cuidadores a escuchar a los niños y tener debidamente en cuenta sus opiniones en los asuntos que los conciernen. También se debería aconsejar a los padres que presten apoyo a los niños para que hagan efectivo su derecho a expresar su opinión libremente y para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los niveles de la sociedad.

93. Con el fin de apoyar el desarrollo de estilos de crianza de los hijos que respeten el derecho del niño a ser escuchado, el Comité recomienda que los Estados partes promuevan programas de educación de los padres que se basen en conductas y actitudes positivas existentes y que difundan información acerca de los derechos del niño y de los padres consagrados en la Convención.

Por otro lado, en la Recomendación adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 16 de abril de 2014, se desprende la Guía de los Derechos Humanos para los Usuarios de Internet¹², mencionando algunos de los derechos con los que cuentan niños, niñas y jóvenes:

Como niño(a) o joven, tienes todos los derechos y las libertades que se describen en esta guía. En particular, debido a tu edad, tienes derecho a recibir protección y orientación especial al utilizar Internet. Esto significa que:

1. tienes derecho a expresar libremente tus puntos de vista y a participar en la sociedad, a que se te escuche y a contribuir en la toma de decisiones sobre los asuntos que te afecten. Se debe dar a tus opiniones la consideración adecuada en función de tu edad y madurez, sin discriminación;
2. puedes tener la expectativa de recibir información en un lenguaje apropiado para tu edad y de que tus profesores, educadores, padres o

¹² Consultado en: <https://rm.coe.int/16804c177e>, fecha de consulta 07 de enero de 2024.

tutores te orienten sobre el uso seguro de Internet, incluida la manera de proteger tu vida privada;

3. debes tener en cuenta que tanto el contenido creado por ti en Internet como el contenido creado por otros usuarios en relación contigo pueden ser accesibles en todo el mundo y podrían poner en peligro tu dignidad, tu seguridad y tu vida privada, o ser de otro modo perjudiciales para ti o para tus derechos, ahora o en una etapa posterior de tu vida. Si lo solicitas, tal contenido debe ser retirado o eliminado dentro de un plazo razonable;

4. puedes tener la expectativa de contar con información clara sobre los comportamientos y contenidos que son ilegales en Internet (por ejemplo, el acoso en línea), así como con la posibilidad de denunciar contenidos presuntamente ilegales. La información debería estar adaptada a tu edad y a tus circunstancias. Además, se te debería brindar apoyo y asesoramiento, con el debido respeto por tu confidencialidad y anonimato;

5. deberías gozar de protección especial contra toda traba a tu bienestar físico, mental y moral, en particular el abuso y la explotación sexual en Internet y otras formas de ciberdelincuencia. En especial, tienes derecho a la educación para protegerte de tales amenazas.

Asimismo en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en España¹³ se regula de la siguiente forma, el tema de *sharetting*:

Artículo 4. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

1. Los menores tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Este derecho comprende también la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia, así como del secreto de las comunicaciones.

2. La difusión de información o la utilización de imágenes o nombre de los menores en los medios de comunicación que puedan implicar una intromisión ilegítima en su intimidad, honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses, determinará la intervención del Ministerio Fiscal, que instará de inmediato las medidas cautelares y de

¹³ Consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>, fecha de consulta 14 de enero de 2024.

protección previstas en la Ley y solicitará las indemnizaciones que correspondan por los perjuicios causados.

3. Se considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del menor, cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

4. Sin perjuicio de las acciones de las que sean titulares los representantes legales del menor, corresponde en todo caso al Ministerio Fiscal su ejercicio, que podrá actuar de oficio o a instancia del propio menor o de cualquier persona interesada, física, jurídica o entidad pública.

5. Los padres o tutores y los poderes públicos respetarán estos derechos y los protegerán frente a posibles ataques de terceros.

Derivado de lo anterior, resulta necesario realizar un test de proporcionalidad, mismo que consiste en identificar cuáles restricciones a los derechos humanos son constitucionalmente válidas y cuáles no, ya que a través de la presente Iniciativa se busca restringir el derecho a la libertad de expresión en redes sociales de cuidadores de niñas y niños, en aras de proteger el interés superior de la niñez y el derecho a la privacidad de niñas y niños.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915, que a la letra dice:

TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.

El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, **para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.** En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

El test de proporcionalidad¹⁴ de acuerdo con una publicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de cuatro gradas:

1 y 2) El fin constitucionalmente válido y la idoneidad, a través de esta Iniciativa se busca garantizar el derecho humano a la privacidad de niñas y niños, de conformidad con el interés superior de la niñez de acuerdo con el artículo 4 constitucional, no se contempla a los adolescentes, ya que los mismos tienen acceso a las redes sociales y ellos pueden externar con más facilidad de ser escuchados sobre que contenido pueden compartir en redes sociales, sus progenitores y/o cuidadores.

La libertad de expresión de las personas que ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de compartir en redes sociales la vida de niñas y niños, no contraviene con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la libertad de expresión de acuerdo con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que esta libertad puede estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la libertad de los demás; lo cual se actualiza en la presente Iniciativa.

3) La necesidad, es relevante en la aprobación de la presente Iniciativa, ya que actualmente el derecho a la privacidad desde el contenido que es compartido por los

¹⁴ Consultado en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2022-02/05_La%20finalidad%20legi%CC%81tima%20en%20el%20test%20de%20proporcionalidad%20y%20en%20la%20Suprema%20Corte%20de%20Justicia%20de%20la%20Nacio%CC%81n.pdf, fecha de consulta 11 de enero de 2024.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

progenitores y cuidadores de niñas y niños, aún no es contemplada en el sistema jurídico mexicano.

4) La proporcionalidad en sentido estricto, ya que los derechos a la intimidad, a la seguridad, a la violencia de niñas y niños se pueden violentar por terceros, cuando se divulga y se hace uso del contenido que se comparte por sus progenitores, deben ser protegidos por la legislación.

En la presente Iniciativa, se busca garantizar el derecho a la privacidad de niñas y niños, con la finalidad de que no sean sujetos de algún tipo de violencia en el presente o en el futuro por el uso que se puedan hacer de su imagen, de su información, de sus datos personales.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Propuesta
Artículo 76. ...	Artículo 76. ...
...	...
...	...
...	...
Sin correlativo.	Queda prohibido a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, la divulgación de información, imágenes, videos de niñas y niños en Internet, que permita identificarlos y que atenten contra su intimidad, privilegiando su interés superior y la autonomía progresiva.



<p>Artículo 77. Se considerará violación a la intimidad de niñas, niños o adolescentes cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación que cuenten con concesión para prestar el servicio de radiodifusión y telecomunicaciones, así como medios impresos, o en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso del que se trate, que menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o que los ponga en riesgo, conforme al principio de interés superior de la niñez.</p>	<p>Artículo 77. Se considerará violación a la intimidad de niñas, niños o adolescentes cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación que cuenten con concesión para prestar el servicio de radiodifusión y telecomunicaciones, así como medios impresos, Internet, o en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso del que se trate, que menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o que los ponga en riesgo, conforme al principio de interés superior de la niñez.</p>
<p>Artículo 101 Bis 2. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al acceso y uso seguro del Internet como medio efectivo para ejercer los derechos a la información, comunicación, educación, salud, esparcimiento, no discriminación, entre otros, de conformidad con el principio de interdependencia, en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 101 Bis 2. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al acceso y uso seguro del Internet como medio efectivo para ejercer los derechos a la información, comunicación, educación, salud, esparcimiento, no discriminación, entre otros, de conformidad con los principios de interdependencia y de autonomía progresiva, en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>Quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas y niños, en proporción a su responsabilidad deberán orientarlos sobre el uso seguro de Internet.</p>



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Sin correlativo.	Artículo 101 Bis 3. Niñas y niños podrán solicitar que el contenido creado en Internet que los involucre sea retirado o eliminado, para proteger su derecho a la intimidad personal y familiar.

Por lo expuesto someto a consideración de este Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Único. Se **reforma** el artículo 77; el artículo 101 Bis 2; y se **adiciona** el último párrafo del artículo 76; el último párrafo del artículo 101 Bis 2; y el artículo 101 Bis 3; todos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

...

...

Queda prohibido a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, la divulgación de información, imágenes, videos de niñas y niños en Internet, que

permita identificarlos y que atenten contra su intimidad, privilegiando su interés superior y la autonomía progresiva.

Artículo 77. Se considerará violación a la intimidad de niñas, niños o adolescentes cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación que cuenten con concesión para prestar el servicio de radiodifusión y telecomunicaciones, así como medios impresos, **Internet**, o en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso del que se trate, que menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o que los ponga en riesgo, conforme al principio de interés superior de la niñez.

Artículo 101 Bis 2. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al acceso y uso seguro del Internet como medio efectivo para ejercer los derechos a la información, comunicación, educación, salud, esparcimiento, no discriminación, entre otros, de conformidad con **los principios de interdependencia y de autonomía progresiva**, en términos de las disposiciones aplicables.

Quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas y niños, en proporción a su responsabilidad deberán orientarlos sobre el uso seguro de Internet.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Artículo 101 Bis 3. Niñas y niños podrán solicitar que el contenido creado en Internet que los involucre sea retirado o eliminado, para proteger su derecho a la intimidad personal y familiar.

TRANSITORIOS

Único.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ATENTAMENTE

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de enero 2024.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PARA BLINDAR EL GASTO EN SALUD.

El que suscribe, Éctor Jaime Ramírez Barba, diputado federal en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 23 y 58 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 4to. Constitucional garantiza el derecho a la salud, para todos y cada uno de los mexicanos. Al ser un derecho social del cual todos los ciudadanos deben gozar, la atención a la salud debe ser accesible, universal y de calidad.

La Ley General de Salud, regula la prestación de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social, así mismo establece que el Estado debe garantizar el acceso a la salud bajo criterios de universalidad e igualdad, generando condiciones que permitan brindar el acceso gratuito, progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación a los servicios médicos. No cabe duda que para cumplir con esta atribución requiere de suficientes recursos.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en México viven 126,014,024 millones de personas. Comparado con otros países, México ocupa el lugar 11 dentro de las naciones más pobladas del mundo¹. Por su parte, el sistema de salud cuenta con diversas instituciones para garantizar el acceso y derecho a la salud de la población mexicana.

¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Cuéntame de México, población total. Recuperado de <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

El Sistema Nacional de Salud se constituye por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y local, así como los mecanismos de coordinación, y las personas físicas que prestan servicios de salud. En este sentido, la Secretaría de Salud Federal es la dependencia que encabeza y coordina los esfuerzos del sector.

Para cumplir sus objetivos la Secretaría de Salud se apoya en los servicios estatales de salud, en los institutos nacionales de salud, los hospitales regionales de alta especialidad y los hospitales federales.

Entre las entidades de control directo que proporcionan servicios de salud se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el cual atiende al 51% de la población, es decir 64 millones 267 mil derechohabientes, mientras que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) atiende al 8.8% de la población, un total de 11 millones 89 mil derechohabientes y en lo que respecta a la población que no cuenta con seguridad social, se creó en 2020 el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que era responsable de la atención del 35.5% de la población, es decir 44 millones 734 mil personas.² Sobre este último punto, sin embargo, en marzo del presente año 2022 el Gobierno anunció que la atención a la salud de las personas sin seguridad social pasaría a ser responsabilidad de lo que más adelante (el pasado 31 de agosto) se concretaría como el Organismo Público Descentralizado "Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar".

Cada nueva administración traza las líneas de acción en materia de Salud alineadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el que se encuentran proyectados los objetivos generales que se pretenden alcanzar durante los próximos seis años y que buscan asegurar el acceso a los servicios de salud. Para lograr estos objetivos se plantean diversas estrategias y líneas de acción que se desarrollan de forma más específica en el Programa Sectorial de Salud (PROSESA). Como todos sabemos, el presupuesto de egresos representa el recurso que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, en este caso las

² Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Derechohabiencia, Población total según condición de derechohabiencia. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>

necesidades de salud a las que se busca dar respuesta a través de las estrategias y líneas de acción planteadas en el PND.

Por otro lado, un programa presupuestal se define como el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a lograr determinados objetivos previamente establecidos, por ejemplo, para cumplir los objetivos establecidos en el Programa Sectorial de Salud referentes a salud materna, sexual y reproductiva o para la prevención y control de enfermedades. El Presupuesto de egresos contiene los programas presupuestales definidos para el logro de los objetivos planteados.

En la materia, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reiterado que los países deberían invertir de promedio entre 6 y 8% de su PIB en materia de salud. En este sentido, cabe recordar que, en febrero del 2019, apenas unos meses después del inicio de la presente administración, el actual Secretario de Salud, el Dr. Alcocer Varela, dijo que México debería invertir el 8% del PIB en materia de salud, a fin de acercar a México al gasto que realizan países como Noruega o Dinamarca en la materia, que fueron además mencionados como referentes en cuanto a la universalización de los servicios de salud.³

Sin embargo, de acuerdo a los datos recabados por Fundar, el porcentaje del presupuesto asignado a la Función Salud durante la presente administración, a pesar de haber tenido un incremento del 0.4% y alcanzar así en 2022 un gasto de 2.8% en materia de salud respecto del PIB, dista todavía mucho tanto de las recomendaciones de la OMS y también del promedio de gasto de los países de la OCDE, así como de las palabras del propio Secretario de Salud.

Gráfica 1. Evolución 2018-2022 del presupuesto en Función Salud como porcentaje del PIB y del gasto social (en términos relativos)

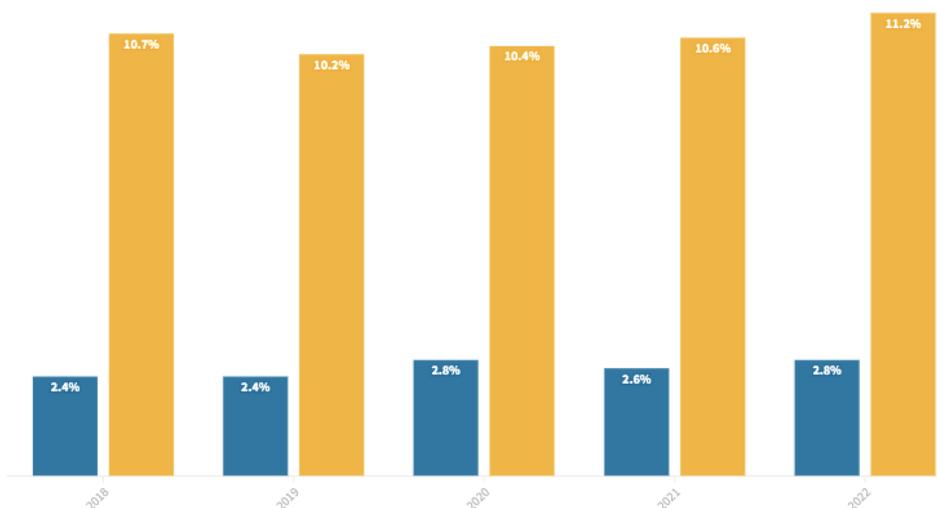
³Saludiaro el medio para médicos. Rodrigo Rojas, febrero 21 de 2019. México debe invertir el 8 por ciento de su PIB en salud”: Jorge Alcocer. Recuperado de <https://bit.ly/3SCcYTn>

Figura 2. Evolución del presupuesto en Función Salud en términos relativos

Evolución del presupuesto en Función Salud

Como porcentaje del PIB y del gasto social

■ % del PIB ■ % del gasto total



Fuente: Presupuesto para el sector salud en tiempos de covid-19, Fundar
<https://bit.ly/3bkvFud>

En esta línea, el presupuesto para salud (específicamente el Ramo 12) en nuestro país ha mostrado una importante estancación, a pesar de la transición epidemiológica que enfrenta México y de la epidemia de enfermedades no transmisibles que no muestra ninguna señal de mejora.

El sistema de salud de nuestro país se ha mantenido bajo presión de manera constante durante los últimos años debido al alto porcentaje de la población que no cuenta con ningún tipo de derechohabencia a la seguridad social, y por lo tanto no cuenta con acceso a los servicios de salud en estas instituciones públicas.

Presupuesto para la salud en 2024

El presupuesto del sector salud presentado por el Ejecutivo Federal para 2024 es

insuficiente, no atiende los grandes problemas de México, e incluso presenta graves problemas en la transición al IMSS-BIENESTAR, en los programas del Ramo 12, en infraestructura y para la operación ordinaria de los servicios de salud.

Ante el reclamo evidente por parte de la población que enfrenta una enfermedad, de no poder acceder a la atención médica de calidad y a los medicamentos necesarios para su tratamiento, es necesario que las y los integrantes de la Cámara de Diputados ejerzamos nuestra facultad exclusiva establecida en la fracción IV del artículo 74 constitucional, de examinar, discutir y aprobar anualmente el PEF.

Además, el problema del actual gobierno, no solo es un asunto de menor cantidad de recursos disponibles, sino de incapacidad para tomar decisiones de política pública y de su total falta rendición de cuentas. También su incapacidad para la gestión y el ejercicio ordenado de los recursos públicos, lo cual se ha traducido en un preocupante subejercicio.

El gasto en la función salud como porcentaje del Gasto Programable, en los últimos años no ha tenido variaciones relevantes, en 2018 dicho porcentaje fue de 13.9, en el 2019 fue de 13.6, en 2020 fue de 14.5, en 2021 de 13.4 y en 2022 de 13.8%.

Entre los aspectos más importantes del Proyecto de PEF para 2024 destacan aspectos relevantes entre los que se encuentran los siguientes:

Hay una disminución de 55% de los recursos a la Secretaría de Salud en 2024, 122 mil millones, para financiar al IMSS-BIENESTAR, afectaciones al Fondo de Salud para el Bienestar y al dinero de las entidades federativas.

Secretaría de Salud tuvo un presupuesto de 219 mil millones en 2023, para 2024 tendrá una reducción histórica a 96 mil millones. Una disminución de -122 mil millones, -55.8% menos que en 2023.

Todo el dinero lo mandarían al IMSS-BIENESTAR, que como el INSABI, NO tiene garantía de funcionamiento, pero sí mucho margen para gastar en opacidad.

La Secretaría de Salud tiene a su cargo programas importantes para vacunación, sobrepeso y obesidad, atención médica, prevención de enfermedades, salud mental, epidemiología, que no existen en otra partida presupuestal, y se podrían ver afectados con una reducción operativa, además de tener a su cargo a los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Especialidad.

En cambio, el IMSS Bienestar NO tiene esas funciones, solo atendería a la población sin Seguridad Social, sin consolidar aún su modelo de atención.

El Quinto Informe dice que el IMSS-BIENESTAR brindó apenas 443 consultas de especialidad en 2022, con el Seguro Popular eran más de 13 mil en promedio.

Con este recorte, se afectará al Sistema Nacional de Salud en su conjunto. El gasto operativo de la Secretaría de Salud cae en 4 mil millones, no solo es un reacomodo del dinero para pasar el IMSS-BIENESTAR, es un desmantelamiento de instituciones

La Secretaría de Salud ejerce la función rectora en el Sistema Nacional de Salud, por lo tanto, tiene a su cargo programas como el de vacunación, obesidad, salud mental, adicciones, vigilancia epidemiológica, que no están en otro ramo del Presupuesto, reducir el dinero de Ramo de la Secretaría de Salud es afectar su operación y reducir su capacidad para atender las demandas de la sociedad en materia de salud.

Además, otros programas de la Secretaría de Salud sufren recortes:

- El programa de Prevención y control de enfermedades tiene 40 millones menos en términos reales.
- El programa de vacunación 10 millones menos en términos reales.

Incluso, se proponen un nuevo saqueo al Fondo de Salud para el Bienestar: le autorizan a la SHCP tomar el restante del dinero para la atención de enfermedades graves y mandarlo al gasto "prioritario" de Hacienda. La misma fórmula que les ha permitido usar a capricho el dinero para la salud y desviarlo, mientras los pacientes están sin atención, ni medicamentos.

28 mil millones se dejaron de invertir en el sector salud en lo que va de reportes del 2023, de acuerdo con los datos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados.

Nuevamente hay un grave subterfugio en los recursos del sector salud, mientras se promete que ya estamos en camino a un sistema de salud como el de Dinamarca, en realidad, el dinero asignado a la Secretaría de Salud y del Fondo de Salud para el Bienestar se está desviando a los proyectos "prioritarios" del presidente.

El gasto en salud de 2023 es 16% menos que el de 2022, con este recorte, durante este año hay afectaciones en los programas de vacunación, fortalecimiento a la atención médica, prevención y control de enfermedades, atención a la salud, prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes, vigilancia epidemiológica, entre otros.

En cuanto al Programa de Vacunación, el gasto anual aprobado es de 14,021.9 millones de pesos. No obstante, a 10 meses de que inició el año, según el portal de la SHCP sólo se han ejercido el 3.2% de los recursos, sin quedar claro cómo se logrará ejercer la cantidad anual aprobada al quedar pendiente más del 95% del gasto para ejercer en 2 meses.

Mientras tanto, hay un desabasto de vacunas para sarampión, virus del papiloma humano, tuberculosis. Además, tampoco se compraron las vacunas contra las nuevas variantes de COVID19, en México solo se van a aplicar las vacunas cubanas Abdala que no cuentan con el respaldo de la OMS. ¡El dinero que corresponde a las vacunas lo están usando en otras cosas, pero no para proteger la salud de los mexicanos!

Además, el IMSS-Bienestar opera con un catálogo menor de intervenciones respecto del Seguro Popular, por lo que no hay garantías de atención en el tercer nivel, es decir, para cáncer y otras enfermedades graves.

Propuesta para blindar el presupuesto en salud.

Lo anterior son solo ejemplos de la situación que guarda el presupuesto para el Sistema de Salud público en nuestro país, es por ello que consideramos que el sector salud debe ser prioridad para el gobierno con la finalidad de poder asegurar un estado de bienestar para la población, ya que en el futuro próximo el sistema seguirá enfrentando retos importantes, como el combate a la pandemia y la lucha contra las enfermedades no transmisibles ocasionadas por el sobrepeso, obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, además de los distintos tipos de cáncer.

Parte de los argumentos utilizados para llevar a cabo las reformas en el sistema de salud en la actual administración fueron el reconocimiento de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

en su artículo 1ro, derechos que por el momento no se ven materializados, en particular el Derecho a la Salud, ya que los recortes y subejercicios afectan la operación de los servicios que podrían materializar este derecho.

En este sentido la iniciativa que se presenta tiene por objeto que una vez aprobado el Presupuesto en materia de Salud este no pueda sufrir reducciones, que los fideicomisos cuyo propósito sea financiar el gasto en materia de salud no puedan destinar su patrimonio para otro fin distinto a la salud, de igual manera, que los subejercicios que se presenten en los diversos programas no puedan ser empleados para otros rubros diferentes a salud, estableciendo también la obligación de informar al Congreso sobre los programas de salud que sufran modificaciones que representen una variación mayor al 5% del monto originalmente presupuestado. Adicionalmente, se contemplan sanciones para los servidores públicos que deliberadamente incumplan con los objetivos planteados en los programas de salud, para lo cual se propone reformar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como a continuación se presenta:

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Vigente)	Propuesta de modificación
Artículo 9. I. II. III.	Artículo 9. I. II. III.

Los fideicomisos cuyo propósito sea financiar el gasto en materia de salud, no podrán destinar su patrimonio para otro fin distinto a la salud.

Los recursos que los fideicomisos transfieran a la Tesorería de la Federación no se considerarán como gasto ejercido, ni podrán ser utilizados con fines distintos al objetivo para el que se constituyeron. Si los recursos transferidos a la Tesorería de la Federación no son utilizados para el pago de obligaciones contraídas, deberán regresar a la unidad ejecutora del gasto a más tardar en 30 días naturales.

Artículo 23.- ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se

Los fideicomisos cuyo propósito sea financiar el gasto en materia de salud, no podrán destinar su patrimonio para otro fin distinto a la salud.

Los recursos que los fideicomisos transfieran a la Tesorería de la Federación no se considerarán como gasto ejercido, ni podrán ser utilizados con fines distintos al objetivo para el que se constituyeron. Si los recursos transferidos a la Tesorería de la Federación no son utilizados para el pago de obligaciones contraídas, deberán regresar a la unidad ejecutora del gasto a más tardar en 30 días naturales.

Artículo 23.- ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de **60** días naturales. En caso contrario dichos recursos se

<p>reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria.</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria.</p> <p>Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que se presenten en el gasto en salud, no podrán ser destinados para otro fin.</p>
<p>Artículo 58.-</p> <p>I a II. ...</p> <p>III.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones</p>	<p>Artículo 58.-</p> <p>I a II. ...</p> <p>III.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate, del presupuesto de una entidad o programa presupuestario, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y las comisiones ordinarias competentes,</p>

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

podrán emitir opinión sobre dichas adecuaciones **y los titulares de los entes deberán acudir ante dicha comisión a explicar las adecuaciones realizadas.**

Si de la revisión que hicieran las comisiones legislativas se desprende que los servidores públicos han realizado acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios que se traducen en un incumplimiento de los objetivos y metas planteados en sus programas o instituciones, se les sancionará en los términos de las disposiciones aplicables, de conformidad con el título séptimo de esta ley.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas, la Atención a Grupos Vulnerables **y al gasto en salud**, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

--	--

Hoy Morena busca recursos adicionales del dinero destinado a la salud, de manera fácil, para que el gobierno pueda gastarlo libremente, justo lo contrario al discurso anticorrupción que motivó la desaparición del Seguro Popular.

Por ello, esta reforma pretende blindar los recursos del Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar para que no se utilicen para otros fines que la atención a enfermedades y exigir una mayor transparencia de su uso.

De ahí que se establezca que el gobierno federal debe presentar semestralmente al Congreso de la Unión un informe sobre los recursos acumulados del patrimonio del Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, a partir de la entrada en vigor de este decreto con base en algunos lineamientos establecidos sobre las intervenciones catastróficas, casos pagados, pacientes y medicamentos e insumos para la salud.

Además, se establece que la Auditoría Superior de la Federación, al fiscalizar la Cuenta Pública federal de cada año, verificará el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes relativas al Fondo de Salud para el Bienestar y, en su caso, iniciará los procedimientos de responsabilidades administrativas, penales u otras que correspondan.

Por otra parte, para garantizar su sostenibilidad financiera, el Gobierno federal cubrirá anualmente, al menos, una cuota social por cada persona sin seguridad social para garantizar su atención, la cual se canalizará a través del patrimonio del Fondo de Salud para el Bienestar, conforme a las estimaciones de cobertura en salud que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual será equivalente a 4 por ciento de la Unidad de Medida y Actualización mensual. La cantidad resultante se actualizará anualmente de conformidad con la variación anual observada en el mismo indicador.

El Fondo de Salud para el Bienestar, con base en las estimaciones que realice al respecto, deberá mantener los recursos necesarios para garantizar el financiamiento de la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos para un periodo de cinco años, por ningún motivo los recursos acumulados podrán utilizarse para otro objetivo distinto al establecido en el presente párrafo.

Pedimos a las organizaciones civiles, trabajadores del sector salud, pacientes y a la población en general, sumarse a la defensa del derecho a la protección de la salud, utilizando los recursos jurídicos a nuestro alcance, como ya se está haciendo para frenar otras decisiones irresponsables de este gobierno.

No permitamos el desvío de los recursos que integran el Fondo contra Gastos Catastróficos, hoy FONSABI, pues ello pondría en peligro la salud y la vida de nuestras familias.

Los legisladores de oposición lo decimos claro: tomar los recursos del fondo de salud para el bienestar para destinarlos a otros fines es una franca violación al derecho humano a la salud, además, provocará la ruina financiera de los hogares más pobres que carecen de lo necesario para enfrentar los costos de sus enfermedades.

Convocamos a las y los diputados de la LXV Legislatura de todos los grupos parlamentarios a no permitir la extinción de más fondos, mucho menos aquellos destinados a la salud de los más pobres.

Las reformas y adiciones que se proponen a la Ley General de Salud buscan garantizar la suficiencia, transparencia y certeza jurídica de los recursos del Fondo de Salud para el Bienestar para que se utilicen únicamente para los fines establecidos en esta ley y con ello, se pueda cumplir a cabalidad con el derecho humano a la protección de la salud, particularmente de las personas sin seguridad social.

Se anexa cuadro comparativo.

Ley General de Salud (Vigente)	Propuesta de modificación
<p>Artículo 77 Bis 17. ...</p> <p>- Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) con cargo a los recursos a que se refiere el artículo 77 bis 12 de esta Ley, canalizará anualmente al Fondo a que hace referencia el Capítulo VI de este Título, el equivalente al 11% de la suma de los recursos señalados en los artículos 77 bis 12 y 77 bis 13 de esta Ley, Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) asignará de estos recursos el 8% a la fracción I del artículo 77 bis 29, el 2% a la fracción II del artículo 77 bis 29, y el 1% a la fracción III del artículo 77 bis 29.</p> <p>Cuando el Fondo acumule recursos en un monto superior a dos veces la suma aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 como aportaciones al Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, el</p>	<p>Artículo 77 Bis 17. ...</p> <p>- Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) con cargo a los recursos a que se refiere el artículo 77 bis 12 de esta Ley, canalizará anualmente al Fondo a que hace referencia el Capítulo VI de este Título, el equivalente al 11% de la suma de los recursos señalados en los artículos 77 bis 12 y 77 bis 13 de esta Ley, Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) asignará de estos recursos el 8% a la fracción I del artículo 77 bis 29, el 2% a la fracción II del artículo 77 bis 29, y el 1% a la fracción III del artículo 77 bis 29.</p> <p>Cuando el Fondo acumule recursos en un monto superior a dos veces la suma aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 como aportaciones al Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, el</p>

remanente podrá destinarse a fortalecer acciones en materia de salud a través del reintegro de recursos correspondiente a la Tesorería de la Federación o mediante el Fondo de Salud para el Bienestar. Los recursos acumulados en el Fondo seguirán garantizando la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos, la atención de necesidades de infraestructura, el abasto y distribución de medicamentos y otros insumos y el acceso a exámenes clínicos, conforme lo establece el artículo 77 bis 29 de esta Ley.

~~remanente podrá destinarse a fortalecer acciones en materia de salud a través del reintegro de recursos correspondiente a la Tesorería de la Federación o mediante el Fondo de Salud para el Bienestar. Los recursos acumulados en el Fondo seguirán garantizando la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos, la atención de necesidades de infraestructura, el abasto y distribución de medicamentos y otros insumos y el acceso a exámenes clínicos, conforme lo establece el artículo 77 bis 29 de esta Ley.~~

El gobierno federal tiene prohibido canalizar recursos a otros fines distintos a los establecidos en esta ley, deberá garantizar la transparencia, rendición de cuentas y certeza jurídica de los recursos acumulados del Fondo de Salud para el Bienestar, de conformidad al capítulo VI de este título. Para tal efecto, deberá especificar en los informes semestrales que envíe al Congreso de la Unión, entre otra información, lo siguiente:

I. Proyección estimada de los recursos financieros necesarios para cubrir las intervenciones catastróficas establecidas en el

	<p>artículo 77 Bis 29 y el monto por intervención;</p> <p>II. Proyección estimada de los recursos financieros necesarios para la adquisición de medicamentos y otros insumos requeridos para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación médica;</p> <p>III. Número de pacientes o casos estimados y atendidos; así como su distribución a nivel estatal y nacional;</p> <p>IV. Número de casos autorizados, validados, pendientes por pagar y los pagados;</p> <p>V. Tipo de casos, sean nuevos, de continuidad o seguimiento;</p> <p>VI. Los rendimientos financieros generados;</p> <p>VII. El saldo del Fondo de Salud para el Bienestar en el ejercicio fiscal en curso;</p> <p>VIII. Las Aportaciones de recursos Fiscales, aportaciones de recursos propios u otras aportaciones que se hubieren realizado.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación al fiscalizar la Cuenta Pública federal de cada año,</p>
--	--

	<p>verificará el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes relativas al Fondo de Salud para el Bienestar y, en su caso, iniciará los procedimientos de responsabilidades administrativas, penales u otras que correspondan.</p>
<p>Artículo 77 Bis 29. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>Asimismo, formarán parte del patrimonio del Fideicomiso los recursos que reciba en términos del artículo 77 bis 16 A de esta Ley, los cuales se destinarán en términos de lo que se establezca en los convenios de coordinación referidos en ese artículo. Estos recursos y sus rendimientos financieros no formarán parte del remanente a que se refiere el artículo 77 bis 17, por lo que deberán permanecer afectos al Fideicomiso hasta el cumplimiento de sus fines.</p>	<p>Artículo 77 Bis 29. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>Adicionalmente a lo establecido en el artículo 77 Bis 17, el Gobierno federal cubrirá anualmente, al menos, una cuota social por cada persona sin seguridad social para garantizar la atención a gastos catastróficos, la cual se canalizará a través del patrimonio del Fondo de Salud para el Bienestar, conforme a las estimaciones de cobertura en salud que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual será equivalente a 4 por ciento de la</p>

Para efectos de lo anterior y mayor transparencia de los recursos, el Fideicomiso contará con una subcuenta para cada uno de los fines señalados. Para efectos de este Título, se considerarán gastos catastróficos a los que se derivan de aquellos tratamientos y medicamentos asociados, definidos por el Consejo de Salubridad General, que satisfagan las necesidades de salud mediante la combinación de intervenciones de tipo preventivo, diagnóstico, terapéutico, paliativo y de rehabilitación, con criterios explícitos de carácter clínico y epidemiológico, seleccionadas con base en su seguridad, eficacia, pago, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social, que impliquen un alto costo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren.

Para efectos de la fracción I del presente artículo, la subcuenta de atención de enfermedades que impliquen un alto costo en los tratamientos y medicamentos asociados deberán ser determinadas en las reglas de operación del Fondo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren.

Unidad de Medida y Actualización mensual. La cantidad resultante se actualizará anualmente de conformidad con la variación anual observada en el mismo indicador.

Los recursos que integran el patrimonio del Fideicomiso deberán permanecer afectos al mismo hasta el cumplimiento de sus fines.

El Fondo de Salud para el Bienestar, con base en las estimaciones que realice al respecto, procurará mantener los recursos necesarios para garantizar el financiamiento de la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos para un periodo de 5 años, por ningún motivo los recursos acumulados podrán utilizarse para otro objetivo distinto al establecido en el presente capítulo.

Para efectos de lo anterior y mayor transparencia de los recursos, queda prohibido hacer traspaso de una subcuenta a otra.

Para efectos de este Título, se considerarán gastos catastróficos a los que se derivan de aquellos tratamientos y medicamentos asociados, definidos por el Consejo de Salubridad General, que satisfagan las necesidades de salud mediante la

Las reglas de operación del Fondo serán emitidas previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y establecerán la forma en que se ejercerán los recursos del mismo

combinación de intervenciones de tipo preventivo, diagnóstico, terapéutico, paliativo y de rehabilitación, con criterios explícitos de carácter clínico y epidemiológico, seleccionadas con base en su seguridad, eficacia, pago, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social, que impliquen un alto costo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren. El Consejo de Salubridad General deberá emitir un catálogo de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos, lo que de ninguna manera será un limitante para garantizar la atención de otros padecimientos. Dicho catálogo incluirá:

- 1. La lista de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos, en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren.**
- 2. La lista de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos en menores de 5 años.**
- 3. Descripción e Intervenciones cubiertas con cargo al Fondo de Salud para el Bienestar.**

	<p>4. Estimaciones de costos de atención por cada padecimiento.</p> <p>Las reglas de operación del Fondo serán emitidas por la Secretaría de Salud previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y establecerán la forma en que se ejercerán los recursos del mismo.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto se propone el siguiente decreto:

PRIMERO. – Se adicionan los párrafos sexto y séptimo al artículo 9; se reforma el párrafo decimo, se anexa un párrafo onceavo al artículo 23; se reforma el párrafo cuarto, se anexa un párrafo quinto; y se recorre el párrafo quinto como sexto del artículo 58 ambos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 9. ...

...

...

...

I.

II.

III.

...

...

Los fideicomisos cuyo propósito sea financiar el gasto en materia de salud, no podrán destinar su patrimonio para otro fin distinto a la salud.

Los recursos que los fideicomisos transfieran a la Tesorería de la Federación no se considerarán como gasto ejercido, ni podrán ser utilizados con fines distintos al objetivo para el que se constituyeron. Si los recursos transferidos a la Tesorería de la Federación no son utilizados para el pago de obligaciones contraídas, deberán regresar a la unidad ejecutora del gasto a más tardar en 30 días naturales.

Artículo 23.- ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de **60** días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria.

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que se presenten en el gasto en salud, no podrán ser destinados para otro fin.

Artículo 58.-

I a II. ...
III.

...

...

...

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate, del presupuesto de una entidad **o programa presupuestario**, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública **y las comisiones ordinarias competentes, podrán** emitir opinión sobre dichas adecuaciones **y los titulares de los entes deberán acudir ante dicha comisión a explicar las adecuaciones realizadas.**

Si de la revisión que hicieran las comisiones legislativas se desprende que los servidores públicos han realizado acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios que se traducen en un incumplimiento de los objetivos y metas planteados en sus programas o instituciones, se les sancionará en los términos de las disposiciones aplicables, de conformidad con el título séptimo de esta ley.

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas, la Atención a Grupos Vulnerables **y al gasto en salud**, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

SEGUNDO. Se reforman y adicionan diversa disposiciones del Artículo 77 Bis 17 y el Artículo 77 Bis 29 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 77 Bis 17. ...

- Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) con cargo a los recursos a que se refiere el artículo 77 bis 12 de esta Ley, canalizará anualmente al Fondo a que hace referencia el Capítulo VI de este Título, el equivalente al 11% de la suma de los recursos señalados en los artículos 77 bis 12 y 77 bis 13 de esta Ley, Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) asignará de estos recursos el 8% a la fracción I

del artículo 77 bis 29, el 2% a la fracción II del artículo 77 bis 29, y el 1% a la fracción III del artículo 77 bis 29.

~~Cuando el Fondo acumule recursos en un monto superior a dos veces la suma aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 como aportaciones al Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, el remanente podrá destinarse a fortalecer acciones en materia de salud a través del reintegro de recursos correspondiente a la Tesorería de la Federación o mediante el Fondo de Salud para el Bienestar. Los recursos acumulados en el Fondo seguirán garantizando la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos, la atención de necesidades de infraestructura, el abasto y distribución de medicamentos y otros insumos y el acceso a exámenes clínicos, conforme lo establece el artículo 77 bis 29 de esta Ley.~~

El gobierno federal tiene prohibido canalizar recursos a otros fines distintos a los establecidos en esta ley, deberá garantizar la transparencia, rendición de cuentas y certeza jurídica de los recursos acumulados del Fondo de Salud para el Bienestar, de conformidad al capítulo VI de este título. Para tal efecto, deberá especificar en los informes semestrales que envíe al Congreso de la Unión, entre otra información, lo siguiente:

- I. Proyección estimada de los recursos financieros necesarios para cubrir las intervenciones catastróficas establecidas en el artículo 77 Bis 29 y el monto por intervención;**
- II. Proyección estimada de los recursos financieros necesarios para la adquisición de medicamentos y otros insumos requeridos para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación médica;**
- III. Número de pacientes o casos estimados y atendidos; así como su distribución a nivel estatal y nacional;**
- IV. Número de casos autorizados, validados, pendientes por pagar y los pagados;**
- V. Tipo de casos, sean nuevos, de continuidad o seguimiento;**

VI. Los rendimientos financieros generados;

VII. El saldo del Fondo de Salud para el Bienestar en el ejercicio fiscal en curso;

VIII. Las Aportaciones de recursos Fiscales, aportaciones de recursos propios u otras aportaciones que se hubieren realizado.

La Auditoría Superior de la Federación al fiscalizar la Cuenta Pública federal de cada año, verificará el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes relativas al Fondo de Salud para el Bienestar y, en su caso, iniciará los procedimientos de responsabilidades administrativas, penales u otras que correspondan.

Artículo 77 Bis 29. ...

I. ...

II. ...

III. ...

Adicionalmente a lo establecido en el artículo 77 Bis 17, el Gobierno federal cubrirá anualmente, al menos, una cuota social por cada persona sin seguridad social para garantizar la atención a gastos catastróficos, la cual se canalizará a través del patrimonio del Fondo de Salud para el Bienestar, conforme a las estimaciones de cobertura en salud que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual será equivalente a 4 por ciento de la Unidad de Medida y Actualización mensual. La cantidad resultante se actualizará anualmente de conformidad con la variación anual observada en el mismo indicador.

Los recursos que integran el patrimonio del Fideicomiso deberán permanecer afectos al mismo hasta el cumplimiento de sus fines.

El Fondo de Salud para el Bienestar, con base en las estimaciones que realice al respecto, procurará mantener los recursos necesarios para garantizar el financiamiento de la atención de enfermedades que provocan gastos

catastróficos para un periodo de 5 años, por ningún motivo los recursos acumulados podrán utilizarse para otro objetivo distinto al establecido en el presente capítulo.

Para efectos de lo anterior y mayor transparencia de los recursos, queda prohibido hacer traspaso de una subcuenta a otra.

Para efectos de este Título, se considerarán gastos catastróficos a los que se derivan de aquellos tratamientos y medicamentos asociados, definidos por el Consejo de Salubridad General, que satisfagan las necesidades de salud mediante la combinación de intervenciones de tipo preventivo, diagnóstico, terapéutico, paliativo y de rehabilitación, con criterios explícitos de carácter clínico y epidemiológico, seleccionadas con base en su seguridad, eficacia, pago, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social, que impliquen un alto costo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren. El Consejo de Salubridad General deberá emitir un catálogo de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos, lo que de ninguna manera será un limitante para garantizar la atención de otros padecimientos. Dicho catálogo incluirá:

1. La lista de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos, en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren.
2. La lista de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos en menores de 5 años.
3. Descripción e Intervenciones cubiertas con cargo al Fondo de Salud para el Bienestar.
4. Estimaciones de costos de atención por cada padecimiento.

Las reglas de operación del Fondo serán emitidas por la Secretaría de Salud previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y establecerán la forma en que se ejercerán los recursos del mismo.

Transitorios

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

Segundo. El gobierno federal deberá presentar semestralmente al Congreso de la Unión un informe sobre los recursos acumulados del patrimonio del Fideicomiso del Fondo de Salud para el Bienestar, a partir de la entrada en vigor de este decreto en los términos establecidos en el artículo 77 Bis 17.

Tercero. En un plazo no mayor a tres años, el Consejo de Salubridad General realizará las acciones conducentes, conforme al artículo 77 Bis 29 de la Ley General de Salud, a efecto de incorporar nuevos padecimientos al listado de enfermedades que provocan gastos catastróficos.

Atentamente
Diputado Federal



Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 24 de enero de 2024.

Bibliografía y fuentes de consulta

- Cámara de Diputados, subdirección de análisis, junio de 2020. Presupuesto Público Federal para la Función Salud en México, 2019-2020. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-12-20.pdf>
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de la Finanzas Públicas. 31 de marzo de 2019. Ramo 12 'Salud', evolución del gasto de sus programas emblemáticos, 2013 2018. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0172019.pdf>
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de la Finanzas Públicas. 10 de noviembre de 2020. Presupuesto para las Principales Funciones del Gasto del PPEF 2021 en la Reactivación de la Economía. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0752020.pdf>
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de la Finanzas Públicas. 30 de abril de 2019. Programas Prioritarios 2019-2020. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0222019.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe del Avance Físico de los Programas Presupuestarios Aprobados en el PEF 2022. Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/swb/PPEF/estructuras_programaticas-2023
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de la Finanzas Públicas. Dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Recuperado de <https://cefp.gob.mx/cefpnew/presupuestoygasto.php>
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de la Finanzas Públicas. Dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Recuperado de <https://cefp.gob.mx/cefpnew/presupuestoygasto.php>
- Cámara de Diputados. Centro de Estudio de la Finanzas Públicas. Dictamen de Aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Recuperado de <https://cefp.gob.mx/cefpnew/presupuestoygasto.php>
- Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Recuperado de

De las senadoras Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Cora Cecilia Pinedo Alonso, Martha Cecilia Márquez Alvarado y del senador Joel Padilla Peña, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con **proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIV, y se adiciona una nueva fracción XXV, recorriendo la subsecuente del artículo 9; y se reforman las fracciones II y V del artículo 83 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en materia del combate y prevención de la discriminación**, conforme la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Todos los seres humanos nacemos en igualdad de circunstancias, sin importar nuestro origen, raza, orientación sexual, género, edad, religión, apariencia física, color de piel, todas y todos contamos con los mismos derechos.

Pese a ello, es común encontrar diferentes tipos de exclusión y segregación que perjudican a distintos sectores de la población. Tal y como lo es la discriminación, la cual se define como un trato distinto a las personas que en esencia son iguales y gozan de los mismos derechos; ese trato distinto genera una desventaja o restringe un derecho a quien lo recibe. Se discrimina cuando, con base en alguna distinción injustificada y arbitraria relacionada con las características de una persona o su pertenencia a algún grupo específico, se realizan actos o conductas que niegan a las personas la igualdad de trato, produciéndoles un daño que puede traducirse en la anulación o restricción del goce de sus derechos humanos¹.

Este tipo de conducta puede ser ejercida por diferentes individuos, organizaciones, instituciones y demás análogos. Ejemplo de esto son las escuelas, el trabajo, el servicio de salud, la impartición de justicia, entre otros. Las personas que ejercen la discriminación lo hacen sin tener una razón justa para ello, puesto que se basan en estereotipos, ignorancia, prejuicios, el desconocimiento y otros relativos, de tal forma que la discriminación arrasa con los derechos fundamentales, niega oportunidades y deriva en situaciones de injusticia².

¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Discriminación*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/43-discriminacion-dh.pdf> (Fecha de consulta: 18 de enero de 2024)

² Museo Memoria y Tolerancia. *¿Qué es la discriminación?* Disponible en: https://www.myt.org.mx/tolerancia_url/discriminacion (Fecha de consulta: 18 de enero de 2024)

La discriminación puede manifestarse de formas distintas, a través de bromas, insultos, actitudes de desprecio, exclusión, violencia física y verbal, lo que tiene un impacto significativo en la vida de las personas, en casos extremos la discriminación afecta la salud mental por lo que las personas se suicidan y en casos más extremos el odio y la discriminación mata.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, la discriminación afecta a casi el 20 por ciento de la población mundial³. En cuanto a nuestro país, la Encuesta Nacional Sobre Discriminación (ENADIS) en 2022 reveló que, a nivel nacional, el 23.7% de la población de 18 años y más manifestó haber sido discriminada entre julio de 2021 y septiembre de 2022. Mientras que el 24.5% de las mujeres y 22.8% de los hombres de 18 años y más declararon haber tenido alguna experiencia de discriminación⁴.

Además, la misma encuesta indica que ese 23.7% manifestó haber sido discriminada en los últimos 12 meses por alguna característica o condición personal: tono de piel, manera de hablar, peso o estatura, forma de vestir o arreglo personal, clase social, lugar de residencia, creencias religiosas, sexo, edad, orientación sexual, ser una persona indígena o afrodescendiente, tener alguna discapacidad, tener alguna enfermedad, opiniones políticas, estado civil o familiar, entre otros⁵.

Aunado a ello, en la gran mayoría de nuestros estados se ha observado un crecimiento significativo de las víctimas de discriminación del 2017 al 2022, ejemplo de ello, son: Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Coahuila, Puebla, Querétaro, Chiapas, Chihuahua, San Luis Potosí, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Tabasco, Guerrero, Tamaulipas, Hidalgo, Tlaxcala, Jalisco, Veracruz, Estado de México, Yucatán, Michoacán y Zacatecas⁶.

³ Organización de las Naciones Unidas. *Nuevas estadísticas mundiales sobre derechos humanos destacan en el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/stories/2020/07/new-global-data-human-rights-showcased-sustainable-development-goals-report> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023)

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *ENCUESTA NACIONAL SOBRE DISCRIMINACIÓN (ENADIS) 2022*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf (fecha de consulta: 11/12/2023)

⁵ Ibid.

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *ENCUESTA NACIONAL SOBRE DISCRIMINACIÓN (ENADIS) 2022*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf (Fecha de consulta: 11/01/2024).

Dentro de los casos de discriminación más comunes en nuestro país, podemos encontrar la discriminación racial, por género, por orientación sexual y por edad. La primera es considerada como la principal causa de discriminación en México⁷, y consiste en aquel tipo de exclusión que se da por tener un color de piel distinto o por ser de diferente origen. Este tipo de discriminación es utilizada comúnmente para justificar una falsa superioridad entre los individuos.

De acuerdo con la última Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), más de la mitad de la población indígena y afrodescendiente considera que sus derechos se respetan poco o nada en nuestro país⁸.

Por otro lado, la discriminación por género consiste en el trato distinto a una persona por el hecho de pertenecer a un determinado sexo, ya sea hombre o mujer. Sin embargo, recordemos que históricamente las mujeres sufren de discriminación desde el inicio de nuestros tiempos, ya que se les considera erróneamente que son más débiles frente a los hombres y menos intelectuales. Además, se les ha limitado en la toma de decisiones políticas y económicas, con razones injustificables y absurdas. Actualmente, persiste el abuso, la segregación, la desigualdad, la violencia y, en el caso más terrible en nuestro país, los feminicidios⁹.

La discriminación por edad consiste en que ser una persona adulta mayor, una niña, niño o adolescente puede resultar un obstáculo para el libre desarrollo de sus vidas debido a su condición. Diferentes estudios establecen que, en México, cinco de cada 10 niñas, niños y adolescentes afirman que en su escuela se discrimina diariamente¹⁰. Asimismo, las personas adultas mayores son percibidas como una carga económica e incluso, se piensa equivocadamente que son incapaces de valerse por sí mismos, lo que fomenta la exclusión, el abandono y el maltrato de dicho sector.

⁷ El Financiero. *¿Qué hacer si eres víctima de racismo o discriminación en un restaurante? Esto dice Profeco*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/food-and-drink/2022/08/03/que-hacer-si-te-niegan-el-servicio-en-un-restaurante-esto-dice-profeco/> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023)

⁸ El País. *El racismo que México no quiere ver*. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/11/27/actualidad/1574891024_828971.html (Fecha de consulta: 10 de enero de 2024)

⁹ Otros Diálogos. *Ser mujer en México: un estado permanente de discriminación*. Disponible en: <https://otrosdialogos.colmex.mx/ser-mujer-en-mexico-un-estado-permanente-de-discriminacion> (Fecha de consulta: 10 de enero de 2024)

¹⁰ Gobierno de México. *Discriminación tema constante en sus entornos, consideran niñas, niños y adolescentes en México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/discriminacion-tema-constante-en-sus-entornos-consideran-ninas-ninos-y-adolescentes-en-mexico> (Fecha de consulta: 10 de enero de 2024)

Finalmente, la discriminación por orientación sexual ocurre por el simple hecho de tener preferencias sexuales diferentes. Este tipo de conducta va en aumento en nuestra sociedad, ya que diferentes estadísticas posicionan a México como el segundo país en América Latina con mayor incidencia en crímenes de odio en contra de la comunidad LGBTTTIQ+, solo detrás de Brasil¹¹.

Como podemos observar en nuestro país, la discriminación es una grave problemática, todas y todos somos susceptibles de sufrir en algún momento de nuestra vida este tipo de violencia.

En México la discriminación es algo que se padece día a día en cualquier ámbito de la vida, en el conseguir un empleo o el desarrollarse socialmente, la entrada a un bar, restaurante o un centro comercial puede resultarles difícil, debido a que los estereotipos y prejuicios que existen en nuestra población.

Como ejemplo de ello, encontramos el caso del restaurante Sonora Prime Grill Masaryk, el cual se vio envuelto en una polémica en agosto de 2022, luego de que, a través de una cuenta de Twitter denominada “Terror Restaurantes MX” se acusara que dicha sucursal dividía el restaurante en dos secciones: Gandhi y Mousset. En Gandhi sientan a la gente que no es caucásica, incluso, mencionan que el director de la marca llamado Juan Manuel Moreira se molesta mucho si sientan a alguien ‘que se ve pobre o da mala imagen al restaurante, según él’ y en Mousset solo colocan a personas caucásicas y el trato es completamente diferente¹².

De igual forma, la famosa panadería Rosetta fue denunciada desde una cuenta de Twitter, en donde mencionan que hacen distinciones a clientes mexicanos y morenos, dando preferencia a extranjeros, e incluso comentan que a los trabajadores los capacitan para ser clasistas y racistas con los clientes¹³.

Otro restaurante calificado como racista en redes sociales es el llamado Chang An, ubicado en Polanco, debido a que los requisitos de contratación que establecen son discriminatorios, ya que solo y exclusivamente, se contrata al personal de tez blanca¹⁴.

¹¹ Infobae. *México está a la cabeza en crímenes de odio contra la comunidad LGBT*. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/15/mexico-esta-a-la-cabeza-en-crimenes-de-odio-contra-la-comunidad-lgbt/> (Fecha de consulta: 10 de enero de 2024)

¹² El Financiero. *Sonora Grill: ¿Por qué acusan al restaurante de Polanco de racismo?* Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/food-and-drink/2022/08/02/sonora-grill-por-que-acusan-al-restaurante-de-polanco-de-racismo/> (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023)

¹³ El Financiero. *¿Por qué acusan a Rosetta, panadería de la Roma en CDMX, de racismo?* Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/food-and-drink/2023/03/27/por-que-acusan-a-panaderia-rosetta-de-racismo/> (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023)

¹⁴ SDP Noticias. *Restaurante Chang An de Polanco: Denuncian discriminación por querer a empleados con*

Como otro ejemplo encontramos el caso de Brígida Ricardo, una mujer indígena, que fue discriminada en la Ciudad de México en el restaurante conocido como Centro de Cultura Casa Lamm. De acuerdo a su testimonio, Brígida se encontraba comiendo en dicho lugar y cuando acudió al baño una trabajadora de limpieza le dijo que no podía entrar, ya que era de uso exclusivo para comensales¹⁵.

Lamentablemente, Joaquín Herrera Solís también sufrió discriminación en su estado, pues Joaquín menciona que al momento de ingresar, junto con tres acompañantes más, al Hotel Emporio de Zacatecas, los recibió de manera amable una joven hostess y les asignó una mesa en el restaurante, pero cuando se preparaban para pedir sus alimentos, llegaron los guardias de seguridad y les notificaron que debían abandonar el lugar, ya que su vestimenta era inadecuada. Aunque para Joaquín está claro que la causa principal fue su preferencia sexual¹⁶.

Es preocupante la situación actual que está viviendo la comunidad LGBTTTIQ+ en Zacatecas. Pues en 2023 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (CDHEZ) ha recibido cuatro denuncias sobre discriminación contra personas homosexuales, la mayor incidencia entre las quejas destaca el hostigamiento laboral y el tema educativo¹⁷. Es lamentable que, por el color de piel, sexo, género, orientación sexual, edad, entre otros, la gente vea limitada su desarrollo en algo tan simple y cotidiano como el ámbito social.

En derecho comparado encontramos países como Colombia, España y Bolivia que han modificado sus normas en favor a la erradicación de la discriminación. En 2011, Colombia adoptó medidas en favor de grupos discriminados o marginados con La ley 1482, la cual, tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de personas que son vulneradas a través de actos de racismo o discriminación.

Dicha ley establece que aquel que discrimine por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional étnico o cultural tendrá una multa “de diez a quince salarios mínimos

piel blanca. Disponible en: <https://www.sdpnnoticias.com/estados/cdmx/restaurante-chang-an-en-polanco-denuncian-discriminacion-por-querer-a-empleados-con-piel-blanca/> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023)

¹⁵ Los Angeles Times. *Polémica por discriminación a mujer indígena en centro de cultura en México*. Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-03-01/polemica-por-discriminacion-a-mujer-indigena-en-centro-de-cultura-en-mexico> (Fecha de consulta: 11 de enero de 2024)

¹⁶ El Universal. *Acusan discriminación en hotel de Zacatecas por vestimenta de turistas*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/acusan-discriminacion-en-hotel-de-zacatecas-por-vestimenta-de-turistas/> (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023)

¹⁷ Mega Noticias. *Hay 40 casos de presunción de crímenes de odio*. Disponible en: <https://www.meganoticias.mx/zacatecas/noticia/hay-40-casos-de-presuncion-de-crime-nes-de-odio/442774> (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023)

legales mensuales vigentes”, es decir, lo que hoy representa alrededor de unos 2, 400 a 3, 500 dólares. Además, la justicia podría imponerle entre 12 a 36 meses de cárcel¹⁸. Las penas se agravarán si la conducta se da en un espacio público, a través de medios de comunicación, por un servidor público, contra un niño o adulto mayor o si está orientada a negar o restringir derechos laborales¹⁹.

Por otra parte, España, gracias a la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, la discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos prevé una multa económica que oscila entre 6, 500 y los 65, 000 dólares. Además, las infracciones muy graves en materia de relaciones laborales y empleo, entre otras, pueden alcanzar multas alrededor de los 98, 000 dólares²⁰.

En la ley 045 de 2010, Bolivia estableció los diferentes mecanismos que deben de utilizarse para eliminar conductas de racismo y toda aquella forma de discriminación en el país. En Bolivia, el racismo es sancionado con tres a siete años de prisión, con agravantes si el hecho es cometido por una autoridad pública, si se da en la prestación de un servicio público o si incluye violencia²¹.

Recordemos que la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que resulta injustificable distinguir, excluir o tratar como inferior a cualquier persona, ya sea por su origen, género, orientación sexual, edad, aspecto físico, entre otras. Además, se ha comprobado que cada vez que un derecho se vulnera se acompaña de la violación de al menos otro derecho humano²².

Sin duda, México tiene mucho trabajo por hacer frente a la erradicación de la discriminación. Si bien es cierto, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su quinto párrafo, prohíbe la discriminación y se cuenta con una la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual busca erradicar cualquier tipo de segregación, está claro que aún no se castiga eficazmente a los que la realizan.

¹⁸ CNN. *Esto pagarías de multa (y de cárcel) en algunos países por discriminar*. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/02/esto-pagarias-de-multa-y-de-carcel-en-algunos-paises-por-discriminar/> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023)

¹⁹ CNN. *Esto pagarías de multa (y de cárcel) en algunos países por discriminar*. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/02/esto-pagarias-de-multa-y-de-carcel-en-algunos-paises-por-discriminar/> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023)

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Discriminacion*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/21-Discriminacion-DH.pdf> (Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2023)

Debemos reiterar que la discriminación representa un problema que afecta gravemente a la sociedad, pues se ha comprobado que el hecho de sufrir cualquier tipo de discriminación repercute de manera importante en la calidad de vida del que la sufre, ya que esto puede derivar en el aislamiento social y el aumento de sufrir cualquier tipo de violencia.

Vivir libre de discriminación y de cualquier tipo de exclusión o segregación, es crucial para el bienestar de cualquier tipo de sociedad. Debemos velar por la igualdad y la justicia para construir un México incluyente.

Importancia y objetivo de la iniciativa

Debemos trabajar por eliminar y erradicar la corrupción, pues como ha quedado demostrado sigue presente y de manera latente en la vida de las y los mexicanos. De tal forma que la presente iniciativa tiene por objetivo el Establecer en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el artículo 9, como discriminación el impedir, negar, limitar, restringir o condicionar el acceso de las personas a establecimientos públicos por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

Además, se busca adicionar en el capítulo de las medidas administrativas y de reparación, la fijación de carteles por un periodo mínimo de 3 meses, donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias. De igual manera, se fijarán carteles por un periodo mínimo de 6 meses mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación. Así como la fijación de la síntesis de la resolución por parte de la CONAPRED.

La discriminación es un problema social que afecta a personas de todas las edades, orígenes y condiciones sociales. Se manifiesta de muchas maneras, como la exclusión, la segregación, la violencia y la privación de derechos.

En el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo reafirmamos que todas las personas tienen derecho a ser tratadas con igualdad. La erradicación de la discriminación es un desafío, pero es un desafío que vale la pena enfrentar. Una sociedad libre de discriminación es una sociedad más justa, equitativa y próspera para todos.

Para mayor claridad sobre las modificaciones propuestas, se presenta la siguiente tabla comparativa:

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>CAPÍTULO II MEDIDAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN</p> <p>Artículo 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:</p> <p>I. ... a XXXIII. ...</p> <p>XXXIV. Prohibir, limitar o restringir el acto de amamantar en espacios públicos, y</p> <p>Se añade una nueva fracción recorriendo la subsecuente.</p>	<p>CAPÍTULO II MEDIDAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN</p> <p>Artículo 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:</p> <p>I. ... a XXXIII. ...</p> <p>XXXIV. Prohibir, limitar o restringir el acto de amamantar en espacios públicos,</p> <p>XXXV. Impedir, negar, limitar, restringir o condicionar el acceso de las personas a establecimientos públicos por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares,</p>

<p>XXXV. En general cualquier otro acto u omisión discriminatorio en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.</p>	<p>el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; y</p> <p>XXXVI. En general cualquier otro acto u omisión discriminatorio en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.</p>
<p>CAPÍTULO VI (sic DOF 20-03-2014) DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y DE REPARACIÓN</p> <p>Sección Primera De las Medidas Administrativas y de Reparación</p> <p>Artículo 83.- El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación:</p> <p>I. La impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades;</p> <p>II. La fijación de carteles donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación;</p>	<p>CAPÍTULO VI (sic DOF 20-03-2014) DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y DE REPARACIÓN</p> <p>Sección Primera De las Medidas Administrativas y de Reparación</p> <p>Artículo 83.- El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación:</p> <p>I. La impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades;</p> <p>II. La fijación de carteles por un periodo mínimo de 3 meses, donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias. De igual manera, se fijarán carteles por un periodo mínimo de 6 meses mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación;</p>

III. La presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación;	III. La presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación;
IV. La difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo,	IV. La difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo,
V. La publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación.	V. La publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación. En el caso de los establecimientos, asociaciones o instituciones se fijará dicha síntesis de la resolución.

Por lo anteriormente expuesto presentamos el siguiente proyecto de

DECRETO:

Único. - Se reforma la fracción XXIV, y se adiciona una nueva fracción XXV, recorriendo la subsecuente del artículo 9; y se reforman las fracciones II y V del artículo 83 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para quedar como sigue:

CAPÍTULO II MEDIDAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Artículo 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:

I. ... a XXXIII. ...

XXXIV. Prohibir, limitar o restringir el acto de amamantar en espacios públicos,

XXXV. **Impedir, negar, limitar, restringir o condicionar el acceso de las personas a establecimientos públicos por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la**

identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; y

XXXVI. En general cualquier otro acto u omisión discriminatorio en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.

CAPÍTULO VI (sic DOF 20-03-2014) DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y DE REPARACIÓN

Sección Primera

De las Medidas Administrativas y de Reparación

Artículo 83.- El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación:

I. La impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades;

II. La fijación de carteles **por un periodo mínimo de 3 meses**, donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias. **De igual manera, se fijarán carteles por un periodo mínimo de 6 meses** mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación;

III. La presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación;

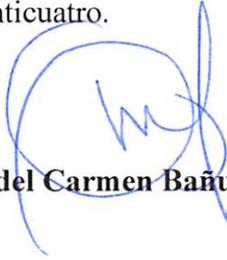
IV. La difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo,

V. La publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación. **En el caso de los establecimientos, asociaciones o instituciones se fijará dicha síntesis de la resolución.**

TRANSITORIOS

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

Dado en el Salón de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los veinticuatro días del mes de enero de dos mil veinticuatro.



Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre



Sen. Martha Cecilia Márquez Alvarado



Sen. Cora Cecilia Pinedo Alonso



Sen. Joel Padilla Peña

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Jorge Romero Herrera, presidente; Moisés Ignacio Mier Velasco, Morena; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máñez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Marcela Guerra Castillo, presidenta; vicepresidentas, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Joanna Alejandra Felipe Torres, PAN; Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Diana Estefania Gutiérrez Valtierra, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; Olga Luz Espinosa Morales, 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/>