



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

# Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

**Presidenta**

**Diputada Marcela Guerra Castillo**

Año III

Jueves 8 de febrero de 2024

Sesión 3 Anexo I

## **Mesa Directiva**

### **Presidenta**

Dip. Marcela Guerra Castillo

### **Vicepresidentes**

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos

Dip. Joanna Alejandra Felipe Torres

Dip. Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz

### **Secretarios**

Dip. Brenda Espinoza López

Dip. Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Dip. Nayeli Arlen Fernández Cruz

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Dip. Olga Luz Espinosa Morales

## **Junta de Coordinación Política**

### **Presidente**

Dip. Jorge Romero Herrera  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Acción Nacional

### **Coordinadores de los Grupos Parlamentarios**

Dip. Moisés Ignacio Mier Velasco  
Coordinador del Grupo Parlamentario de  
Morena

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Revolucionario Institucional

Dip. Carlos Alberto Puente Salas  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Verde Ecologista de México

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido del Trabajo

Dip. Jorge Álvarez Máynez  
Coordinador del Grupo Parlamentario de  
Movimiento Ciudadano

Dip. Francisco Javier Huacus Esquivel  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido de la Revolución Democrática



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

# Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidenta  Diputada Marcela Guerra Castillo	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año III	Ciudad de México, jueves 8 de febrero de 2024	Sesión 3 Anexo I

## SUMARIO

### INICIATIVAS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del titular del Poder Ejecutivo Federal se recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la alimentación, ambiente sano y derecho del agua. . . . . 5

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del titular del Poder Ejecutivo Federal se recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y cuidado animal . . . 34

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del titular del Poder Ejecutivo Federal se recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. . . . . 53

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del titular del Poder Ejecutivo Federal se recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección a la salud por el uso de sustancias tóxicas. . . . . **84**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del titular del Poder Ejecutivo Federal se recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia penal. . . . . **107**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Alimentación, Medio Ambiente Sano y Derecho al Agua**, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa en esta materia tiene por objeto reforzar y actualizar el marco jurídico constitucional para:

- Declarar a nuestro país libre de maíz genéticamente modificado, como el transgénico, para siembra y consumo humano, así como el reconocimiento del maíz como alimento básico y elemento de identidad nacional.
- Autorizar asignaciones destinadas para garantizar el consumo personal y uso doméstico del agua y no otorgar concesiones en zonas con baja disponibilidad de agua en cantidad y calidad.
- Impedir prácticas que dañan el medio ambiente y la salud de la población mediante la prohibición de las actividades de minería a cielo abierto y del fracturamiento hidráulico (fracking) con agua como fluido base, para la extracción de hidrocarburos.

Con estas propuestas se garantiza que la población de nuestro país goce de un acceso amplio y progresivo al derecho a la alimentación, al derecho a un medio



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como al derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, previstos en el artículo 4o. constitucional, en sus párrafos quinto y sexto, respectivamente.

## **I. Prohibición de maíz genéticamente modificado-transgénico**

### **A. Antecedentes normativos**

El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

El 29 de diciembre de 1993, se suscribe el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el cual se establece:

Por "conservación in situ" se entiende la conservación de los ecosistemas y los habitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

(...)

Por "utilización sostenible" se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

En relación con estas disposiciones, México debe conservar el entorno en que el maíz adquirió y mantiene sus características específicas, y utilizar su biodiversidad de un modo y a un ritmo que garantice a las generaciones presentes y futuras la satisfacción de necesidades y aspiraciones.

En 2005 se publica la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que regula las actividades relacionadas con estos organismos. En su



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

artículo 2, fracción XI, establece un régimen de protección especial al maíz como cultivo del cual México es centro de origen.

El 10 de octubre de 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto promulgatorio del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (Protocolo de Nagoya), este protocolo establece en su artículo 12, párrafo cuarto, la garantía del libre intercambio de material genético (semillas) entre comunidades campesinas e indígenas.

En abril de 2020 se publica la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo, que en sus artículos 3 y 4, reconoce legalmente a la producción, comercialización, consumo y tradicional diversificación constante del maíz como manifestación cultural nacional y como garantía del derecho humano a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

El 1o. de julio de 2020 entra en vigor el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que en el artículo 24.8.2 reconoce los compromisos internacionales en materia de medio ambiente de los países parte, entre los que se encuentra precisamente el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya.

Para diciembre de 2020, se publica un decreto presidencial que ordena abstenerse de otorgar permisos para el uso y liberación o siembra de maíz transgénico. En febrero de 2023, se sustituye por un nuevo decreto que busca garantizar la inocuidad de la masa y la tortilla de maíz en la ingesta mexicana, lo que es compatible con el objetivo del capítulo 9 del T-MEC.

## **B. Diagnóstico**

En México, el maíz es resultado de un proceso evolutivo de domesticación y diversificación continua mediante técnicas de agricultura tradicional, que por milenios se ha desarrollado. Nuestro país es el centro de origen y de diversidad genética del maíz en el orbe.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La diversidad genética del maíz puede advertirse con las variantes en sabor, tamaño, textura, color de mazorca y de grano, también con la capacidad de adaptabilidad a condiciones climáticas muy diversas como la altitud, la precipitación pluvial, y los tipos de suelo. Es, además, el cultivo de mayor producción en el mundo.

El cultivo milenario del maíz mediante estos métodos llevó al desarrollo de las culturas asentadas en lo que hoy es el territorio mexicano y forma parte de nuestra cosmogonía, de nuestra alimentación y de nuestra soberanía.

A diferencia de la mayor parte del mundo, donde se consume como forraje, en México, el maíz es el alimento más importante; cada persona consume en promedio 328 gramos diarios (solamente en tortillas), lo que le provee del 39% de las proteínas, del 45% de las calorías y del 49% del calcio diariamente requerido<sup>1</sup>.

En México, la práctica de selección de semillas de maíz para la obtención de mejores alimentos representa el patrimonio vivo más importante del país y una reserva genética mundial frente al cambio climático. Por ello, se reconoce legalmente a la producción, comercialización, consumo y tradicional diversificación constante del maíz como manifestación cultural nacional y como garantía del derecho humano a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad<sup>2</sup>.

Por otra parte, el avance de la ciencia y la tecnología ha llevado a la producción de organismos genéticamente modificados, comúnmente conocidos como transgénicos, que son producto de técnicas *in vitro* que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación que no son utilizadas en la reproducción y selección tradicional.

---

<sup>1</sup> Conabio, 2012.

<sup>2</sup> Artículos 3 y 4 de la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La siembra de transgénicos en los países centros de biodiversidad mundial implica un mayor riesgo debido a su intromisión irreversible en la cadena evolutiva de las especies cultivadas y silvestres.

Aunado a ello, la principal característica utilizada en la agricultura transgénica es la resistencia a plaguicidas. Tal modificación genética implica un riesgo para la salud humana debido a que las especies que estos transgénicos pretenden combatir evolucionan naturalmente para a su vez resistir a los plaguicidas.

De ahí que la producción transgénica incrementa los plaguicidas y la toxicidad en cada temporada agrícola. El principal plaguicida asociado a los transgénicos es el glifosato. Los maíces transgénicos que México importa han sido cultivados con una importante dosis de glifosato y otros plaguicidas.

En los últimos años, distintas investigaciones científicas, independientes de la industria transnacional, han alertado que el glifosato tiene efectos nocivos en la salud de los seres humanos, el medioambiente y la diversidad biológica, y ha sido identificado como probable carcinogénico en humanos por la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer<sup>3</sup>, órgano de investigación de la Organización Mundial de la Salud. El organismo internacional encontró que en individuos expuestos a fumigaciones en distintas partes del mundo se observó un aumento significativo de daños en el ADN en células sanguíneas y en la formación de linfocitos.

La IARC se ha basado en la recopilación y revisión sistemática de todos los estudios epidemiológicos, bioensayos de cáncer en animales, meta-análisis y datos relevantes, que forman parte de la literatura científica. Algunos reportes gubernamentales oficiales también fueron tomados en cuenta por el organismo internacional<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> IARC Monografías sobre la evaluación de riesgos carcinogénicos para el ser humano. Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Organización Mundial de la Salud Lyon, Francia 2017.

<sup>4</sup> Las autoridades nacionales e internacionales utilizan las Monografías de la IARC para realizar evaluaciones de riesgos, formular decisiones sobre medidas preventivas, ofrecer programas eficaces de control del cáncer y decidir entre alternativas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Con el estudio internacional de referencia, se demuestra que el glifosato inhibe la biosíntesis de aminoácidos aromáticos en las plantas, hongos y bacterias. Los efectos fitotóxicos son el amarillamiento de la planta, seguido de necrosis, deformidades morfológicas de las hojas, daños en raíces y rizomas. También puede afectar la biosíntesis de aminoácidos no aromáticos. En su carácter de aminoácido, inhibe o bloquea la síntesis de las proteínas y afecta procesos en mitocondrias de plantas y mamíferos<sup>5</sup>.

El entorno donde el maíz desarrolló sus propiedades específicas que han permitido su diversidad y su carácter de alimento básico contiene dos elementos fundamentales: a) la polinización cruzada, y b) el uso y el libre intercambio de recursos genéticos (semillas) a lo largo y ancho del territorio que hoy abarca nuestro país. Intercambio que es protegido por el artículo 12 del Protocolo de Nagoya.

En este orden de ideas, en la página del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera<sup>6</sup>, se hace constar que México produjo más de 22 millones de toneladas de maíz blanco, libre de transgénicos, durante 2023, destinado para consumo humano.

### C. Contenido de la iniciativa

Se reforma el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional, para reconocer que en su calidad de alimento básico y elemento de identidad nacional, el maíz para consumo humano debe estar libre de modificaciones genéticas, como las transgénicas.

---

en materia de salud pública. Los gobiernos de cada nación, y los organismos internacionales son responsables de su regulación y legislación, por lo tanto, la IARC no emite recomendaciones. Traducido de la monografía 112 de la IARC p.11.

<sup>5</sup> En la actualidad el glifosato se emplea también como desecante de granos y frutos, por lo que está presente en gran cantidad de alimentos. Es importante señalar que se ha detectado la presencia de este plaguicida no sólo en cultivos, y cuerpos de agua sino también en alimentos de consumo humano y por tanto en fluidos humanos como sangre, orina y leche materna lo cual podría ser un factor de riesgo para la salud de la población.

<sup>6</sup> Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, [https://nube.siap.gob.mx/avance\\_agricola/](https://nube.siap.gob.mx/avance_agricola/).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De igual forma, se reforma el párrafo primero de la fracción XX del artículo 27 constitucional, para garantizar que el Estado fomente la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra libre de cultivos y semillas de maíz genéticamente modificadas.

## **II. Preferencia de la disponibilidad del agua para consumo personal y uso doméstico**

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho de acceso al agua para consumo personal y uso doméstico, y no otorgar concesiones a particulares en zonas con baja disponibilidad de agua en cantidad y calidad, y solo autorizar asignaciones a entes públicos para el consumo personal y uso doméstico del agua.

### **A. Antecedentes normativos**

El 6 de enero de 1992, se publicó la reforma del artículo 27 constitucional que fue el preámbulo de varias reformas a leyes reglamentarias, entre ellas, la Ley de Aguas Nacionales publicada el 1 de diciembre de ese mismo año, en la que se abrió la posibilidad de que la iniciativa privada y empresas mineras transnacionales incursionaran en el aprovechamiento y distribución de los recursos hídricos de la Nación y transformó su carácter de bien hídrico en un recurso con valor económico que se incorporó al mercado.

A partir de dicha reforma y de la expedición de la ley reglamentaria en la materia, se distorsionó la naturaleza del agua como bien común, no renovable e indispensable para la vida. Las concesiones y asignaciones del agua, otorgadas a particulares, se han realizado con una lógica mercantilista. De acuerdo con Juan José Carrillo Nieto:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En esta concepción no es importante el uso para el cual se adquiere el agua, sino que sea comprada, es decir, se mercantiliza un bien indispensable para la vida bajo una lógica mediante la cual quien la puede pagar la puede utilizar, sin importar con qué finalidad<sup>7</sup>.

El 8 de febrero de 2012, se publicó la adición del párrafo sexto del artículo 4o. constitucional para elevar a rango constitucional el derecho humano al agua, así como el reconocimiento explícito del derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible<sup>8</sup>.

Este precepto obliga al Estado mexicano a garantizar el derecho humano de acceso al agua y establece los estándares a los cuales debe ceñirse la gestión de los recursos hídricos para garantizar su acceso equitativo y sustentable a toda la población, con la participación de la ciudadanía y todos los órdenes de gobierno.

El Gobierno de México presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa que modificó la Ley de Aguas Nacionales en materia de concesiones para Minería y Agua, aprobada por ambas cámaras y publicada el 8 de mayo de 2023. En dicha reforma, se estableció que todas las personas concesionarias de aguas nacionales para uso industrial en la minería tienen la obligación de medir el volumen de agua explotada, usada o aprovechada que se extraiga de las cuencas y acuíferos, así como las aguas provenientes de laboreo de las minas para uso industrial o de servicios<sup>9</sup>.

Esta reforma fue impugnada por una minoría parlamentaria, y se encuentra sujeta a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar su validez constitucional. En caso de que sea declarada inválida, la población quedaría

<sup>7</sup> Carrillo Nieto, Juan José, "Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México", en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos, Mylai (coord.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2020, p. 191.

<sup>8</sup> Decreto por el que se Declara Reformado el Párrafo Quinto y se Adiciona un Párrafo Sexto Recorriéndose en su Orden los Subsecuentes, al Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de febrero de 2012. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012#gsc.tab=0).

<sup>9</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en Materia de Concesiones para Minería y Agua, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 2023.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

desprotegida, ya que se le impediría tener un verdadero acceso al consumo de agua personal y para uso doméstico.

Por ello, es urgente y sumamente importante la presente reforma constitucional que propone que, en zonas de estrés hídrico, es decir, con riesgo de que no haya disponibilidad de agua para consumo personal y doméstico, se prohíba el otorgamiento de concesiones a particulares.

## **B. Diagnóstico**

El estrés hídrico tiene su relación con el aprovechamiento de los recursos hídricos disponibles en un país por sus diversos sectores económicos y sociales. La Organización de las Naciones Unidas establece que cuando un país reduce en un 25% sus recursos hídricos experimentan estrés hídrico<sup>10</sup>.

Este fenómeno en México es una problemática que se ha vuelto cada vez más preocupante en los últimos años. El país enfrenta desafíos significativos en cuanto a la disponibilidad y el acceso al agua, especialmente en ciertas regiones donde la demanda supera con creces la oferta.

Según datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México tiene en promedio una disponibilidad natural media de agua de aproximadamente 4,471.5 km<sup>3</sup> al año<sup>11</sup>. Esta cifra ubica al país en una situación de estrés hídrico alto, lo que significa que existe una presión considerable en los recursos hídricos, producto del incremento de la demanda por el crecimiento de la población, la urbanización y el desarrollo industrial y agrícola.

La escasez de agua es particularmente crítica en las regiones norte y centro del país, donde se concentra la mayoría de la población y las actividades económicas. Estas zonas son altamente dependientes del agua para la agricultura, la industria y

<sup>10</sup> Organización de las Naciones Unidas, Escasez de Agua, <https://www.unwater.org/water-facts/water-scarcity#:~:text=When%20a%20territory%20withdraws%2025,desalination%20and%20appropriate%20water%20allocation.>

<sup>11</sup> Semarnat, "El medio ambiente en México 2013 - 2014", Agua Disponibilidad, México. [https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe\\_resumen14/06\\_agua/6\\_1\\_1.html](https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe_resumen14/06_agua/6_1_1.html).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

el consumo humano. Sin embargo, la sobreexplotación de los acuíferos y los efectos del cambio climático, como las sequías prolongadas y las lluvias erráticas, han llevado a una disminución en la disponibilidad y calidad del agua<sup>12</sup>.

Comparado con otros países de la región, México se encuentra en una situación similar o incluso peor en términos de estrés hídrico. Por ejemplo, según el Banco Mundial, México tiene una disponibilidad de agua per cápita menor que países como Brasil y Argentina<sup>13</sup>. Además, la calidad del agua en México también ha sido afectada negativamente por la contaminación, con alrededor del 59.1% de las fuentes de agua superficial del país consideradas como contaminadas, según la CONAGUA<sup>14</sup>.

El estrés hídrico en México es una problemática preocupante que requiere de medidas urgentes y efectivas. La escasez de agua, la sobreexplotación de los recursos hídricos, la deficiente administración de los servicios públicos concesionados a particulares —como es el caso del saneamiento—, la contaminación y el cambio climático son factores que agravan esta situación. México tiene la oportunidad de adoptar políticas y prácticas sostenibles que permitan una gestión eficiente y equitativa de sus recursos hídricos. Solo de esta manera se podrá garantizar un acceso adecuado al agua para las necesidades presentes y futuras de la población y del desarrollo del país.

Actualmente, el 66% de las concesiones de agua se ubican en acuíferos sin disponibilidad. Por ejemplo, sólo el 18.96% de las concesiones para la minería metálica están en acuíferos sobreexplotados<sup>15</sup>. Sobre este tema, vale la pena detenerse pues el problema de concesiones en zonas de estrés hídrico, es decir, de zonas sin disponibilidad de agua para consumo personal o uso doméstico, está

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Banco Mundial, "Personas usuarias de servicios de agua potable gestionados de forma segura (% de la población) – México", 2022. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SMDW.ZS?locations=MX&view=map>.

<sup>14</sup> Semarnat, "Informe del Medio Ambiente", Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, México, 14 de febrero de 2023. <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/tema/cap6.html#tema2>.

<sup>15</sup> Semarnat, "Desarrolla IMTA sistema que ayudará a tomar mejores decisiones en materia de minería y agua", Comunicado de prensa Núm. 06/23, Ciudad de México, 24 de enero de 2023. <https://www.gob.mx/imta/articulos/desarrolla-imta-sistema-que-ayudara-a-tomar-mejores-decisiones-en-materia-de-mineria-y-agua-324506?idiom=es>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

estrechamente relacionado con la minería que es una de las industrias más intensivas en el consumo de agua que afecta tanto la disponibilidad como la calidad de esta.

En 2019, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua estimó que el volumen de agua concesionado para la industria minera consignado en el Registro Público de Derechos de Agua ascendía a 472.53 hm<sup>3</sup>. Un hectómetro cúbico equivale a 1,000 millones de litros de agua, lo que representa el consumo anual de 15,000 personas, es decir, en 2019 el agua concesionada a la industria minera equivalía al consumo anual de más de 7 millones de personas. No obstante, esta cifra alude exclusivamente a los volúmenes de agua que las compañías mineras obtienen a través de las concesiones, mientras que históricamente han complementado su producción por medio del aprovechamiento de otra agua que se encuentra exenta de registro y de pago de derechos fiscales: el agua de laboreo.

Las concesiones que otorga el Estado para actividades industriales como la minería representan también el uso de cantidades de agua que ponen en riesgo el derecho humano a este vital líquido en zonas donde existe un estrés hídrico importante, por lo que la presente iniciativa propone prohibir el otorgamiento de concesiones en zonas de escasez de agua, para que el agua sea destinada primordialmente para uso personal y doméstico.

La actual administración decidió, desde sus inicios, no otorgar ninguna nueva concesión minera, para detener el daño ambiental que dicha actividad ha causado en las últimas tres décadas, ya que en los últimos treinta años se concesionó el 40% del territorio nacional para la actividad minera, con la consecuente sobreexplotación de los recursos hídricos del país en perjuicio de la población.

### **C. Contenido de la iniciativa**

Con la finalidad de asegurar la mayor garantía y protección del derecho humano al agua de la población en la presente iniciativa se propone reformar el párrafo sexto



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

del artículo 4o. de la CPEUM, para establecer la preferencia del consumo personal y doméstico de agua sobre cualquier otro uso.

De igual forma, la iniciativa propone reformar el párrafo sexto del artículo 27 de la CPEUM para prohibir el otorgamiento de concesiones de agua en aquellas zonas con escasez de agua, es decir, que esté en riesgo la disponibilidad de agua para consumo de las personas y uso doméstico.

### **III. Prohibición de las concesiones para actividades de minería a cielo abierto**

#### **A. Antecedentes normativos**

El artículo 4o., párrafo quinto, de la CPEUM establece:

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.

Por otra parte, el párrafo cuarto del artículo 27 de la CPEUM dispone el Dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales, minerales y sustancias de la siguiente manera:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos.

En México se estableció una estrategia de fomento a la minería como una actividad preferente que incluyó varios cambios legislativos. La reforma al artículo 27 constitucional en 1992, pretendió acabar con la propiedad colectiva de la tierra para



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

su comercialización; la Ley Minera, expedida ese mismo año, en su artículo 6º., estableció: *La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso aprovechamiento del terreno...*

En la reforma a la Ley de Minería del 8 de mayo de 2023 se determinó en el artículo 6: *La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública; su objeto es contribuir a la distribución equitativa de la riqueza pública, garantizar la protección del medio ambiente, lograr el desarrollo equilibrado y sustentable del país y mejorar las condiciones de vida de la población.*

## **B. Diagnóstico**

La minería representa una actividad económica relevante en México: entre 2018 y 2022 contribuyó con el 4% del Producto Interno Bruto<sup>16</sup>.

El incremento en la demanda mundial de productos mineros, el aumento en el precio del oro y el avance tecnológico, condujeron a una sobreexplotación y explotación intensiva de las vetas mineras con métodos que han modificado a esta actividad económica. Uno de estos métodos es la minería a cielo abierto.

La minería a cielo abierto o tajo abierto explota yacimientos minerales que se encuentran en la superficie, o cercanos a esta, mediante explosiones controladas. El material obtenido es transportado a plantas de procesamiento para convertirlo en arena, la cual es sometida a diversos procesos químicos como el de lixiviación que consiste en agregarle cianuro, mercurio o ácido sulfhídrico con objeto de disolver los minerales contenidos en la arena. El líquido obtenido es tratado con zinc para la separación de los minerales deseados<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Secretaría de Economía, Servicio Geológico Mexicano, *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2022*, México, 2023, [https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario\\_2022\\_Edicion\\_2023.pdf](https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2022_Edicion_2023.pdf).

<sup>17</sup> Asociación de Ingenieros de Minas Metalurgistas y Geólogos de México A.C, "Minería a Cielo Abierto", de la serie *México Minero*, México, 2012. Recuperado de: [https://youtu.be/f\\_V36l5Lfk0](https://youtu.be/f_V36l5Lfk0).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Los residuos producidos por la minería a cielo abierto no solo son residuos sólidos, también se componen por aguas residuales, por lo cual el daño puede extenderse a zonas más alejadas.

En su investigación *Extractivismo de enclave y minería a cielo abierto: impactos y consecuencias socioambientales*, Maritza Vargas señala que los efectos negativos de este método de explotación son múltiples: la devastación de la superficie por dinamitación; la remoción de suelo y de los seres vivos que lo habitan, contaminación acústica; contaminación del aire y del suelo por polvos, gases y vapores de cianuro, mercurio y azufre; daños a la flora y fauna por la desaparición de su hábitat y por la contaminación de los flujos hídricos; filtraciones de agua freática con altos niveles de acidez o de metales peligrosos; enfermedades en las comunidades y en los trabajadores mineros por las sustancias químicas utilizadas; desplazados ambientales, lo que provoca la pérdida de identidades socioculturales, desarraigo y fragmentación del tejido social comunitario, y destrucción de patrimonios arqueológicos y zonas protegidas<sup>18</sup>.

Las afectaciones más significativas se materializan en las comunidades y pueblos cercanos a las zonas de proyectos al colocarlos en una situación de vulnerabilidad y desigualdad en diversos contextos, en ocasiones han entrado en conflicto las empresas mineras con los pobladores que se ven afectados directa o indirectamente.

Es importante destacar que frente a esta devastación se obtienen, con esa técnica, 28 gramos de oro por una tonelada de roca y que en la actualidad existen alrededor de 264 minas a cielo abierto<sup>19</sup>, principalmente en los estados de Sonora, Zacatecas, San Luis Potosí y Chihuahua.

---

<sup>18</sup> Islas Vargas, Maritza, *Extractivismo de enclave y minería a cielo abierto: impactos y consecuencias socioambientales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, [https://repositorio.unam.mx/contenidos/extractivismo-de-enclave-y-mineria-a-cielo-abierto-impactos-y-consecuencias-socio-ambientales-139652?c=pjKXnn&d=false&q=\\*&i=1&v=0&t=search\\_0&as=0](https://repositorio.unam.mx/contenidos/extractivismo-de-enclave-y-mineria-a-cielo-abierto-impactos-y-consecuencias-socio-ambientales-139652?c=pjKXnn&d=false&q=*&i=1&v=0&t=search_0&as=0).

<sup>19</sup> Secretaría de Economía, *Prontuario estadístico de la minería, enero-junio, 2022*, México, 2022, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/763800/Prontuario\\_estadistico\\_Ene-Jun\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/763800/Prontuario_estadistico_Ene-Jun_2022.pdf).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Es claro, entonces, que la actividad minera a cielo abierto transgrede derechos humanos al afectar el derecho a un medio ambiente sano y a la protección de la salud. Es por ello que el Gobierno de México, en cumplimiento de su deber de garantizar y hacer efectivos estos derechos, propone las reformas a los artículos 4o. y 27 constitucionales.

### **C. Contenido de la iniciativa**

La presente reforma propone modificar la redacción del párrafo sexto del artículo 27 de la CPEUM con el objeto de prohibir tanto el otorgamiento de concesiones como las actividades de exploración, explotación, beneficio, uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides a cielo abierto, con la adición de que se sancionarán a las personas que realicen esas actividades.

## **IV. Prohibición del fracturamiento hidráulico para la extracción de hidrocarburos (fracking)**

### **A. Antecedentes normativos**

El artículo 4o., párrafo quinto, de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; que el Estado garantizará el respeto a este derecho, y que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque.

Por otra parte, el párrafo séptimo del artículo 27 de la CPEUM prevé que el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo son propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, y su explotación y extracción solo se podrá realizar por asignación a empresas productivas del Estado para obtener ingresos que contribuyan al desarrollo del país. Este mismo párrafo dispone que las empresas productivas del Estado podrán realizar contratos con particulares para cumplir con su objeto.



Como consecuencia de la reforma constitucional en materia energética aprobada en 2013, con base en el “Pacto por México”, surgió la posibilidad de usar la técnica de fracturamiento hidráulico.

## B. Diagnóstico

Existen técnicas que implican la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos mediante la técnica conocida como fracturamiento hidráulico (fracking), que consiste en el proceso por el que un fluido fracturante —mezcla de agua, arena y químicos aditivos—, es inyectado a alta presión en pozos, lo cual genera grietas y fisuras en las formaciones de roca que alteran los ecosistemas y en consecuencia al medio ambiente.<sup>20</sup> Específicamente, en materia de salud, las investigaciones han demostrado que “los principales riesgos y daños identificados son: los impactos en la salud pública, con afectaciones entre otros como disrupciones endócrinas, malformaciones, problemas respiratorios y cáncer dada la contaminación del aire, el uso excesivo y alarmante de contaminación del agua, las emisiones radiactiva; además sismos inducidos por la disposición de las aguas de retorno, impactos de la infraestructura asociada, así como riesgos en la seguridad y el aceleramiento del cambio climático”<sup>21</sup>.

De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

El fracturamiento [fractura hidráulica] es una técnica desarrollada en Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) a mediados de siglo XX, con el propósito de mejorar el caudal de los pozos de muy baja productividad. Al final de los años setenta, el fracturamiento ya era una tecnología probada, aplicada de un modo estándar para transformar en económicamente viables, pozos de baja productividad, fundamentalmente de gas y en yacimientos convencionales.

(...)

<sup>20</sup> Tejado Gallegos, Mariana, *El desarrollo energético en México a la luz de los derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2021, p. 116.

<sup>21</sup> Alejandra Jiménez, citada en Fundación Heinrich Böll, “Estudios científicos evidencian que la fractura hidráulica daña la salud y el medio ambiente”, Alemania, 2016, <https://mx.boell.org/es/2016/05/15/estudios-cientificos-evidencian-que-la-fractura-hidraulica-dana-la-salud-y-el-medio>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La técnica consiste en generar uno o varios canales que incrementen la permeabilidad de la roca a través de la inyección de fluidos a alta presión, de modo que abran una fractura en el yacimiento. Con el fin de evitar el natural cierre de la fractura, en el momento en que se reduce la presión hidráulica que la mantienen abierta, se bombea junto con el agua, un agente apuntalante comúnmente arena, que mantiene las fracturas abiertas<sup>22</sup>.

Esta tecnología de extracción se encuentra catalogada como una de las más dañinas al medio ambiente a nivel mundial, ya que tiene afectaciones inmediatas y a largo plazo, entre las que se encuentran la disminución de disponibilidad del agua en ecosistemas y para uso y consumo de los seres humanos, la contaminación del suelo y de los acuíferos, la contaminación por radiactividad de aguas de retorno en procesos de extracción y del aire y contribución al cambio climático, la afectación a la infraestructura carretera y habitacional y la pérdida de la biodiversidad<sup>23</sup>.

De acuerdo con diversos autores, el fracturamiento hidráulico en comparación con la explotación convencional:

...requiere un mayor número de operaciones y componentes, y como en cualquier sistema tecnológico complejo, a mayor número de operaciones y componentes, mayor complejidad, mayor cantidad de propiedades contingentes, y, por tanto, mayor probabilidad de eventos no esperados, fallas y errores, y por consiguiente, mayor riesgo para la seguridad, el medio ambiente y la salud. Por otra parte, como toda tecnología reciente, existen controversias e incertezas acerca de sus efectos (...) esto se conjuga con la complejidad propia de las ciencias ambientales, con las que tiene que lidiar el derecho ambiental.<sup>24</sup>

Como se constata, los impactos a la población que causa esta práctica afectan directamente los derechos humanos protegidos a nivel internacional y nacional como el derecho humano al agua, a la protección de la salud y al medio ambiente sano.

---

<sup>22</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Guía de Criterios Ambientales para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos Contenidos en Lutitas*, México, Semarnat, 2015, p. 6. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001945.pdf>

<sup>23</sup> *Idem.*, pp. 7 y 8.

<sup>24</sup> Anglés Hernández, Roux, García Rivera, *Reforma en materia de hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, p. 84.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Gobierno de México desde el inicio de esta administración se comprometió con el combate de estos procesos de exploración y extracción de hidrocarburos, tan dañinos para la población y el medio ambiente. Durante 2019 y 2020 y hasta el presente año, se han realizado diversas acciones acordes con las disposiciones en la materia, por ejemplo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos no ha autorizado actividades de fracturamiento hidráulico de pozos en el desarrollo y explotación de hidrocarburos.

### **C. Contenido de la iniciativa**

Se considera necesaria la modificación constitucional del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional para prohibir el otorgamiento de contratos o cualquier medida administrativa que permita la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos a través del fracking o fracturamiento hidráulico, por lo que también se establece que se sancionarán a las personas que realicen cualquier actividad relacionada con este tipo de extracción.

Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de

### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, MEDIO AMBIENTE SANO Y DERECHO AL AGUA**

**Artículo Único.** Se **reforman** los artículos 4o., párrafos tercero, quinto y sexto; 27, párrafos sexto y séptimo, fracción XX, párrafo primero, y se **adiciona** un párrafo octavo, recorriéndose en su orden los subsiguientes al artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.-...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. El maíz, alimento básico y elemento de identidad nacional destinado al consumo humano, debe ser libre de modificaciones genéticas, como las transgénicas. El país se declara libre de cultivos de maíz genéticamente modificado. Debe priorizarse su manejo agroecológico.

...

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

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable, asequible y preferente sobre cualquier otro uso. El Estado garantizará este derecho, por lo que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

...

...

...

...

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 27.- ...**

...

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo que se trate de zonas con baja disponibilidad de agua en cantidad y calidad, en cuyo caso no se otorgarán concesiones, y solo se



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

autorizarán asignaciones destinadas a centros de población para garantizar el consumo personal y uso doméstico. Para la radiodifusión y telecomunicaciones, las concesiones serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. Tampoco se otorgarán concesiones, ni ningún otro instrumento jurídico, para la exploración, explotación, beneficio, uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides en minería a cielo abierto.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. No se otorgarán contratos ni se realizará ningún otro acto administrativo que permita la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos en yacimientos petroleros no convencionales mediante fracking o



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

fracturamiento hidráulico. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

En razón de lo expuesto en los dos párrafos anteriores, las leyes sancionarán a aquellas personas que realicen la exploración, explotación, beneficio, uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides en minería a cielo abierto y la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos en yacimientos petroleros no convencionales mediante fracking o fracturamiento hidráulico.

...

...

...

I. a XIX. ...

**XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra libre de cultivos y semillas de maíz genéticamente modificado, incluido el transgénico, y con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## TRANSITORIOS

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

**Segundo.** A partir de la entrada en vigor de este decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, establecidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otro ordenamiento normativo de carácter administrativo.

**Tercero.** El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, deberá armonizar el marco jurídico de las leyes en las materias para adecuarlo al contenido del presente decreto.

**Cuarto.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

**Quinto.** Con relación a la reforma efectuada por este decreto al artículo 27 constitucional se respetarán los contratos, concesiones, permisos y autorizaciones otorgados a particulares con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, en términos de ley.



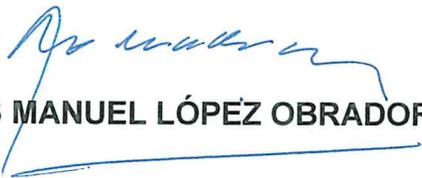
Hoja de firma de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Alimentación, Medio Ambiente Sano y Derecho al Agua.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted, ciudadana presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 5 de febrero de 2024.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

  
**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

  
\*MERG



Oficio No. 529-II-DGPEVL-010/2024

Ciudad de México, a 31 de enero de 2024

**LIC. RENÉ SÁNCHEZ GALINDO,**  
**CONSEJERO ADJUNTO DE LEGISLACIÓN Y ESTUDIOS NORMATIVOS,**  
**DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL,**  
**P R E S E N T E**

Hago referencia al oficio número 113.CJEF.CALEN.04282.2024, de fecha 26 de enero de 2024, mediante el cual esa Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (**CJEF**) a su cargo, envió a esta Procuraduría Fiscal de la Federación (**PFF**) la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Alimentación, Medio Ambiente Sano y Derecho al Agua (iniciativa)*, y la evaluación de impacto presupuestario, con la finalidad de obtener el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en el artículo 27 I, en relación con los diversos, 8 fracciones VII y XV, 26 fracción I, y 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 18 a 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se remite el **dictamen de impacto presupuestario emitido por la Subsecretaría de Egresos**, razón por la que se anexa al presente, copia simple de los documentos siguientes:

- 1) Oficio número 418/UJE/DGJE/C1/2024/109, de fecha 31 de enero de 2024, suscrito por la Coordinadora de Análisis Jurídico, y
- 2) Oficio número 416/DGPYPA/2024/0210, de fecha 30 de enero de 2024, suscrito por el Director General de Programación y Presupuesto "A".

Lo anterior, se hace de su conocimiento para los efectos que estime conducentes.

Le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**

**EDUARDO GALINDO FLORES**



Anexos: Los que se indican.

C.c.p.: Lic. Luis Cornu Gómez. - Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta. - Para su conocimiento. - Presente.



Oficio No. 418/UJE/DGJE/C1/2024/109

Ciudad de México, a 31 de enero de 2024

**MTRO. EDUARDO GALINDO FLORES**  
**Director General de Proyectos Estratégicos**  
**y Vinculación Legislativa**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**PRESENTE**

Se hace referencia al oficio 529-II-DGPEVL-007/2024, por el que esa Procuraduría Fiscal de la Federación remitió copias simples de la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Alimentación, Medio Ambiente Sano y Derecho al Agua" (Proyecto), así como la evaluación de impacto presupuestario respectiva, enviados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en el artículo 25 A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los diversos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 18 al 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), adjunto al presente se servirá encontrar copia simple del oficio 416/DGPyPA/2024/0210, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A".

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

El presente se emite sobre la versión del Proyecto recibido a través del oficio señalado en el primer párrafo, por lo que cualquier modificación al mismo deberá someterse nuevamente a dictamen de esta Subsecretaría.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**LA COORDINADORA**



**TANIA YAMILI VELÁZQUEZ DÍAZ**

Anexo: El que se indica.

C.c.p. Lic. Juan Pablo de Botón Falcón.- Subsecretario de Egresos.- Para su conocimiento.  
Lic. Berenice Martínez Mejía.- Titular de la Unidad Jurídica de Egresos.- Mismo fin.

CARC/JUR/JAG 24-269

Avenida Constituyentes No. 1001, Edificio A, Piso 1, Colonia Belén de las Flores,  
Alcaldía Álvaro Obregón. Ciudad de México. C.P. 01110 Teléfono: 55 3688 4600. [www.gob.mx/shcp](http://www.gob.mx/shcp)



Oficio No. 416/DGPyPA/2024/ 0210

Ciudad de México a 30 de enero de 2024

**Lic. Berenice Martínez Mejía**  
**Titular de la Unidad Jurídica de Egresos**  
**Presente**

Me refiero al oficio 418/UJE/DGJE/C1/2024/78, mediante el cual se envían copias simples de la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Alimentación, Medio Ambiente Sano y Derecho al Agua" (Proyecto), con el objeto de que esta Dirección General emita los comentarios que estime pertinentes y, en su caso, el dictamen de impacto presupuestario correspondiente, en términos de lo establecido en el artículo 20, párrafo cuarto, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).

Sobre el particular, y con base en el oficio número 529-II-DGPEVL-007/2024 suscrito por el Director General de Proyectos Estratégicos y Vinculación Legislativa de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y el oficio número 113.CJEF.CALEN. 04282.2024 de la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), mediante el cual se adjunta copia de la evaluación de impacto presupuestario emitida por esa misma Consejería.

Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada, se destaca que el Proyecto tiene por objeto garantizar que la población del país goce con un acceso amplio y progresivo al derecho a la alimentación, el derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como del derecho de accesos, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; para lo cual se propone reformar los artículos 4º y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

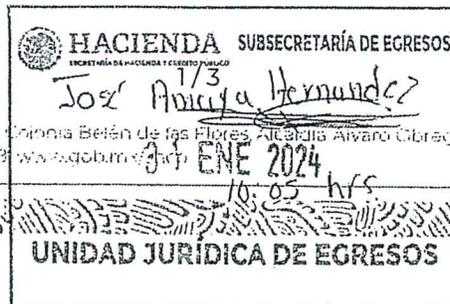
Asimismo, el Proyecto incluye un artículo Cuarto transitorio, el cual establece que:

**"Cuarto.-** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos."

Conforme a lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 20, tercer párrafo, segunda parte, del RLFPRH; la CJEF, en su carácter de instancia responsable de la elaboración del Proyecto, remite una evaluación de impacto presupuestario emitida por

7  
A 8

Avenida Constituyentes No. 1601, Edificio A, piso 2, Colonia Belén de las Flores, Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México, C.P. 0110. Teléfono: 55 3628 4128. www.gob.mx/hacienda





**Oficio No. 416/DGPyPA/2024/ 0210**

la Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de dicha Consejería, en la cual se indica que el citado Proyecto "es de observancia general toda vez que, integra a toda la administración pública", manifestando a su vez lo siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

La CJEF señala que la entrada en vigor del Proyecto no tendrá impacto presupuestario en el egreso público, por lo que no habrá creación de nuevas plazas, unidades administrativas, ni de nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

De acuerdo con lo señalado por la CJEF, el Proyecto no genera impacto presupuestario en los programas presupuestarios aprobados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, máxime que no se autorizarán ampliaciones presupuestarias para el presente ejercicio fiscal ni subsecuentes, con motivo de la reforma en cuestión.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales.**

La CJEF menciona que, conforme con lo señalado en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no prevé destinos específicos de gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

La CJEF considera que, por lo expuesto en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no establece nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que impliquen mayores asignaciones presupuestarias adicionales a las ya aprobadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de que se trate.

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.**

La CJEF indica que el Proyecto no incide en la inclusión de disposiciones generales en materia de regulación presupuestaria.

AS

.../



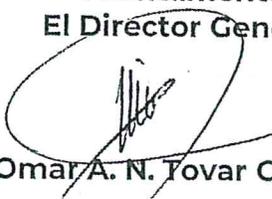
**Oficio No. 416/DGPyPA/2024/0210**

Expuesto lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 del RLFPRH; 24, Apartado A, fracción I, y Apartado B, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforme a lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario emitida por la CJEF, así como lo establecido en el artículo Cuarto transitorio del Proyecto, informo a usted que esta Dirección General de Programación y Presupuesto "A" considera que la *"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Alimentación, Medio Ambiente Sano y Derecho al Agua"*, no tiene un impacto presupuestario adicional a lo manifestado por la mencionada Consejería.

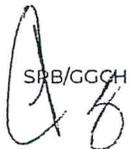
Cabe señalar que los documentos citados en primer término han sido analizados en el ámbito de competencia y atribuciones de esta Dirección General, por lo que el presente dictamen no prejuzga ni valida la información, así como los alcances de las acciones que propone el contenido de los mismos, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente  
El Director General**



**Omar A. N. Tovar Ornelas**

SRB/GGCH  


Vol. EDGPYPA24-293

3/3



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Protección y Cuidado Animal**, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa tiene por objeto establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la prohibición del maltrato a los animales y la facultad del Congreso de la Unión para emitir la ley general que regule la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como para la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales para consumo humano, y de medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios, así como la incorporación de dicho tema en los planes y programas de estudio de la educación del país.

**I. Antecedentes normativos**

El Estado mexicano ha regulado de diversas formas la protección del medio ambiente en general y de los animales en particular. Si bien a nivel nacional no se cuenta con una ley general o un fundamento constitucional que reconozca la importancia del cuidado a los animales, existen disposiciones en todos los órdenes de gobierno y en distintas materias que prevén el bienestar, la protección, el cuidado, el trato digno, el respeto y la preservación de los animales.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 28 de enero de 1988, se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>1</sup> con el objeto de reglamentar las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente en todo el territorio nacional. En esta ley, se incorporaron normas tendientes a proteger a las especies animales endémicas.

La primera reforma a la LGEEPA, publicada el 13 de diciembre de 1996,<sup>2</sup> incorporó, en su artículo 79, fracción VIII, entre los criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre, el “fomento del trato digno y respetuoso a las especies animales, con el propósito de evitar la crueldad en contra de éstas”. El artículo 87 BIS 2 de dicha ley introdujo la obligación del Gobierno federal, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios de regular “el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales”.

En la última reforma al artículo 87 BIS 2 de la LGEEPA, publicada el 7 de enero de 2021,<sup>3</sup> se extendieron las obligaciones gubernamentales para la protección de los animales. Según el dictamen que dio origen a esa reforma, se buscaba que los tres órdenes de gobierno trabajaran conjuntamente para evitar el maltrato animal, la venta descontrolada y que estados y municipios establecieran las sanciones para inhibir ese tipo de prácticas en detrimento de los animales de compañía.<sup>4</sup>

Por su parte, el 3 de julio de 2000, se publicó la Ley General de Vida Silvestre (LGVS),<sup>5</sup> cuyo objeto fue establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la

<sup>1</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de enero de 1988. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=203371&pagina=40&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203371&pagina=40&seccion=0).

<sup>2</sup> Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 1996. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=209864&pagina=28&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209864&pagina=28&seccion=0).

<sup>3</sup> Decreto por el que se Adicionan Tres Párrafos al artículo 87 BIS 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación, México, 7 de enero de 2021. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609551&fecha=07/01/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609551&fecha=07/01/2021#gsc.tab=0).

<sup>4</sup> Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Tres Párrafos al Artículo 87 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Núm. 5660-IV, México, 26 de noviembre de 2020. pp. 2 y 3. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/nov/20201126-IV.pdf>.

<sup>5</sup> Ley General de Vida Silvestre, Diario Oficial de la Federación, México, 3 de junio de 2000. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2056880&fecha=03/07/2000#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2056880&fecha=03/07/2000#gsc.tab=0).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en todo el territorio nacional.

En su artículo 4o., la LGVS estableció el deber de las y los habitantes del país de conservar la vida silvestre, así como la prohibición de cualquier acto que implicara su destrucción, daño o perturbación. Asimismo, en la reforma del 5 de noviembre de 2013,<sup>6</sup> se adicionaron al artículo 3o. de esta ley las fracciones X y XXVI para incorporar las definiciones de crueldad y maltrato animal:

**X.** Crueldad: Acto de brutalidad, sádico o zoofílico contra cualquier animal, ya sea por acción directa, omisión o negligencia.

**XXVI.** Maltrato: Todo hecho, acto u omisión del ser humano, que puede ocasionar dolor, deterioro físico o sufrimiento, que afecte el bienestar, ponga en peligro la vida del animal, o afecte gravemente su salud o integridad física, así como la exposición a condiciones de sobreexplotación de su capacidad física con cualquier fin.

Igualmente, en la reforma del 9 de enero de 2015,<sup>7</sup> se adicionó el párrafo tercero al artículo 78 de la LGVS para prohibir el uso de ejemplares de vida silvestre en circos.

Por último, la Ley Federal de Sanidad Animal (LFSA), publicada el 27 de julio de 2007,<sup>8</sup> define el concepto de “animales vivos” y señala el objeto de la ley, que incluye procurar el bienestar animal descrito. En esta misma ley, en su artículo 20, establece los principios básicos que deben regir a las disposiciones de sanidad animal que emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para salvaguardar el bienestar de los animales conforme a su finalidad.

La propia LFSA, en su artículo 21, determina algunas obligaciones de propietarios y poseedores de animales domésticos o silvestres en cautiverio, como proporcionar

<sup>6</sup> Decreto por el que se Adiciona un Párrafo Segundo al Artículo 87 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se Adicionan las Fracciones X, XXVI y XLVII, Recorriéndose las Subsecuentes, al Artículo 3o. de la Ley General de Vida Silvestre, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de noviembre de 2013. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5320668&fecha=05/11/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5320668&fecha=05/11/2013#gsc.tab=0).

<sup>7</sup> Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General de Vida Silvestre, Diario Oficial de la Federación, México, 9 de enero de 2015. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5378251&fecha=09/01/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378251&fecha=09/01/2015#gsc.tab=0).

<sup>8</sup> Ley Federal de Sanidad Animal, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de julio de 2007. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4994415&fecha=25/07/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994415&fecha=25/07/2007#gsc.tab=0).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

alimento y agua en cantidad y calidad adecuada de acuerdo a su especie y etapa reproductiva, así como atención médica preventiva regular y atención inmediata en caso de enfermedad y lesiones. El artículo 22 del mismo ordenamiento establece directrices para el manejo y transporte de animales vivos para su bienestar, descanso, bebida y alimento, así como para evitar maltrato, fatiga, inseguridad y condiciones no higiénicas. El artículo 23 señala los casos de sacrificio justificado.

En síntesis, la legislación nacional vigente contiene conceptos y definiciones que orientan la relación del ser humano con los animales. La LGEEPA define el “trato digno y respetuoso” a los animales; la LGVS determina qué se entiende por “maltrato” y “crueldad animal”, y la LFSA establece los principios básicos del “bienestar animal”. Estos antecedentes normativos, así como la legislación de las entidades federativas en la materia, demuestran la preocupación, el interés y la necesidad de contar con un marco normativo para la protección y cuidado de los animales.

El Código Penal Federal contiene sanciones que tienden a proteger a la fauna en el título denominado Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental, que sanciona conductas como el daño o riesgo por contaminación atmosférica, terrestre y acuática; el tráfico de fauna silvestre o en veda; la captura, daño o privación de la vida de tortugas o mamíferos marinos, de especies acuáticas declaradas en veda; la caza, pesca o captura con medios no permitidos de alguna especie de fauna silvestre endémica, amenazada o en peligro de extinción. El mismo Código también sanciona las actividades relacionadas con peleas de perros; las penas oscilan entre seis meses y 10 años de prisión y multas de 300 a 6,000 días.

31 entidades federativas cuentan con legislaciones locales que tienen por objeto la protección, el trato digno y el bienestar animal. De estas, 29 entidades federativas han expedido leyes locales específicas cuyo objeto es el cuidado, la protección y el bienestar animal.

En 31 códigos penales locales se tipifican conductas constitutivas de delitos contra quien provoque o participe en la muerte, maltrato, crueldad, lesiones, tortura, sufrimiento, peleas de perros, zoofilia, abandono, robo, secuestro y omisión de cuidado, así como



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

respecto del funcionamiento de rastros ilegales. Tanto la tipificación de las conductas como las sanciones, los agravantes y las especies o tipo de animales protegidos, además de los excluyentes de responsabilidad, son notoriamente heterogéneos.

Prácticamente todos los códigos penales diferencian especies o tipo de animales protegidos o excluidos de la protección penal. Varían entre domésticos, de compañía, ferales, silvestres, vertebrados, en peligro de extinción y para consumo humano. No hacen alusión expresa a animales marinos e insectos.

Las sanciones también son diversas. Varían entre prisión, multa, trabajo comunitario, “jornadas de medidas para mejorar la convivencia cotidiana”, tratamiento psicológico, inhabilitación, aseguramiento de animales, clausura de inmuebles, revocación de permisos y licencias. Las cuantías de esas sanciones también son muy distintas: la pena de prisión se impone desde un día a 10 años, y las multas van de uno a 2,000 días multa.

Como se observa, la legislación federal y local mexicana prevé de manera heterogénea la protección a los animales, dado que la CPEUM no contiene una norma general sobre el tema que determine nociones, principios, bases y referentes mínimos normativos aplicables a lo que, en su conjunto, podemos denominar como protección animal.

## II. Diagnóstico

En cuanto a las mascotas, en 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) presentó los resultados de la primera Encuesta Nacional de Bienestar Autorreportado (Enbiare) 2021, en la que se incluyeron datos significativos. A nivel nacional, el 85.7% de la población adulta declaró haber tenido alguna manifestación de “empatía con la vida no humana”, es decir, “ha hecho algo para evitar la crueldad o el sufrimiento animal y/o cuidar plantas y árboles en su entorno, en tanto que 73.4% declaró cohabitar con mascotas”.

En cuanto a los hogares, 69.8% de las personas encuestadas contaba con algún tipo de mascotas. En total, se calcula que existen casi 80 millones de mascotas en el país: 43.8



millones de canes, 16.2 millones de felinos y 20 millones de otras mascotas pequeñas.<sup>9</sup> Según la Enbiare, Campeche tenía la proporción más alta de hogares con mascotas (71%), mientras que Ciudad de México registró la proporción más baja, con 61.4% de hogares con mascotas.

Es imprescindible mencionar a los animales que sirven para producir una parte importante de la canasta básica. Los productos de origen animal que se pueden identificar según el Índice de Precios al Consumidor de la Canasta Básica del Inegi son: carne de res y ternera, carne de cerdo, carnes procesadas, carne de pollo, carnes procesadas de aves, pescados frescos, leche, quesos y huevos.<sup>10</sup>

La industria ganadera en el país es regulada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), de acuerdo con la cual, en 2022, la producción total de leche en México fue de 13 millones 279,084 toneladas producidas, principalmente, en Jalisco, Coahuila, Durango y Chihuahua.<sup>11</sup> En ese mismo año se criaron 608.5 millones de aves, 36 millones de bovinos, 18.9 millones de porcinos, 8.8 millones de caprinos, 8.8 millones de ovinos y 2.2 millones de colmenas. Mientras, la producción pecuaria tuvo un volumen de producción de 24.1 millones de toneladas, con un valor de producción de 532,000 millones de pesos.<sup>12</sup>

En 2022, se destinaron 108.9 hectáreas para la ganadería, mientras que 892,000 personas se dedicaron al cuidado y alimentación del hato ganadero. A nivel mundial, México es el sexto productor de carne de ave; el sexto de carne de bovino; el sexto de huevo para plato; el noveno de miel; el onceavo de ganadería primaria y el doceavo de carne de porcino.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Bienestar Autorreportado (Enbiare) 2021, Comunicado de Prensa núm. 772/21, México, 14 de diciembre de 2021. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ENBIARE\\_2021.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ENBIARE_2021.pdf).

<sup>10</sup> Inegi, Índice de Precios al Consumidor de la Canasta de Consumo Mínimo, Documento Metodológico, México, 2020, p. 24. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825196929.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825196929.pdf).

<sup>11</sup> Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), "Nuestra riqueza: La leche mexicana", México, 10 de agosto de 2023. <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/nuestra-riqueza-la-leche-mexicana-342046?idiom=es>.

<sup>12</sup> Sader, "Día Nacional de la Ganadería", México, 6 de marzo de 2023. <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/dia-nacional-de-la-ganaderia-328306?idiom=es>.

<sup>13</sup> *Idem*.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2020,<sup>14</sup> las faltas cívicas relacionadas con el maltrato animal más denunciadas fueron: poseer animales sin medidas de seguridad para prevenir agresiones, 78%; maltratar, golpear o mutilar a cualquier animal, 13%; poseer animales sin medidas de higiene, 0.8%; abandonar animales en la vía pública, 0.6%, y participar y organizar peleas de animales, 0.4%.

El Gobierno de México, consciente de la necesidad de la preservación y la protección del medio ambiente y de los animales, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 estableció el compromiso de impulsar el desarrollo sostenible, que se define como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Para ello, “el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país”.<sup>15</sup>

Los proyectos de infraestructura de la actual administración buscan su integración con el entorno natural. Por ejemplo, en los 1,554 kilómetros de extensión del Tren Maya, se tienen habilitados 571 pasos de fauna, más que los construidos anteriormente.<sup>16</sup>

La Guía Ética para la Transformación de México, en el punto 20 denominado “De los animales, las plantas y las cosas”, señala:

Compartimos el planeta con un sinfín de organismos no humanos. Muchos de ellos están en la tierra desde millones de años antes del surgimiento de la humanidad y muchos otros seguirán aquí cuando ya no estemos. De las plantas y de los otros animales nos distinguen el intelecto y una capacidad cualitativamente mayor para transformar el entorno, tan portentosa como terrible. Salvo por las comunidades agrarias y ancestrales, la humanidad ha perdido el control de esa

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. Tabulados básicos, Presuntas faltas cívicas registradas en las intervenciones policiales realizadas por la institución encargada de la función de seguridad pública, por entidad federativa y tipo según lugar de ocurrencia, México, 20 de octubre de 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>.

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gobierno de México, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0).

<sup>16</sup> Sala de Prensa, Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, México, 14 de agosto de 2023. <https://lopezobrador.org.mx/2023/08/14/tren-maya-es-la-obra-de-mayor-cuidado-ambiental-con-pasos-de-fauna-y-areas-naturales-protectidas/#:~:text=Con%20el%20prop%C3%B3sito%20de%20favorecer,208%20obras%20de%20drenaje%20transversal>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

capacidad y ha generado daños inconmensurables al medio ambiente. Es un imperativo ético de primer orden recuperar ese control para restaurar los ecosistemas dañados o destruidos y colaborar para recuperar el equilibrio perdido en el ámbito planetario, no sólo por la supervivencia de las otras especies sino por la de la nuestra. El intelecto y la razón no te otorgan privilegios especiales sino, por el contrario, te imponen obligaciones puntuales para con el entorno natural, como la de no propiciar su destrucción y la de no solazarte con su deterioro. Procura preservar la vida y el entorno natural de los animales y de las plantas a menos que tu integridad y tu vida estén en juego. Debemos ser extremadamente cuidadosos en el aprovechamiento de los recursos naturales y evitar que se produzcan desequilibrios o que los agotemos en el ciclo de unas cuantas generaciones, privando de su beneficio a nuestros descendientes.<sup>17</sup>

En conclusión, los animales son fundamentales para la economía nacional, como materia prima de productos de consumo y fuente de trabajo de una parte importante de la población. Al mismo tiempo, son seres que acompañan al ser humano y que resuelven algunas de sus necesidades, incluso de afecto y compañía. Son seres vivos integrantes de la diversidad biológica del país. Bajo esa complejidad debe normarse la relación más respetuosa posible con su carácter de seres sintientes, es decir sensibles y conscientes de su entorno.

### III. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa retoma el alcance de propuestas planteadas por diversas iniciativas que buscan modificar los contenidos educativos y expedir una ley en la materia.

Para ello, se propone, en primer término, reformar el artículo tercero constitucional para agregar en el párrafo decimosegundo que los planes y programas de estudio deberán incluir la protección y cuidado de los animales.

Asimismo, se prohíbe el maltrato a los animales y se obliga al Estado mexicano a garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales en el artículo cuarto constitucional.

---

<sup>17</sup> Guía Ética para la Transformación de México, México, noviembre 2020. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594790/GMX\\_GUIA\\_ETICA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594790/GMX_GUIA_ETICA.pdf).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Con lo anterior, se eleva a categoría constitucional el tema de protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como para la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, y de medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios.

Finalmente, se propone establecer la facultad del Congreso de la Unión, en la fracción XXIX-G del artículo 73 de la CPEUM, para expedir una ley general de protección y cuidado de los animales.

Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 3o., 4o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y CUIDADO ANIMAL**

**Artículo Único.** Se reforman el párrafo decimosegundo del artículo 3o. y la fracción XXIX-G del artículo 73, y se adiciona un párrafo sexto al artículo 4o. y se recorren en su orden los subsecuentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

...

...

...

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

...

...

...

...

...

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva, el cuidado al medio ambiente, la protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, entre otras.

I. a X. ...

**Artículo 4o. ...**

...

...

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

Queda prohibido el maltrato a los animales. El Estado mexicano debe garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales, en los términos que señalen las leyes respectivas.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 73. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**I. a XXIX F. ...**

**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y de protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como para la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, y de medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios.

**XXIX-H. a XXXI. ...**

**TRANSITORIOS**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión cuenta con un plazo de ciento ochenta días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir la ley general en la materia.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Tercero.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los recursos aprobados expresamente para esos fines por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en los respectivos presupuestos de egresos de los ejecutores de gasto correspondientes, en el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

**Cuarto.** Se derogan todas aquellas disposiciones jurídicas que sean contrarias a lo establecido en el presente decreto.



Hoja de firma de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Protección y Cuidado Animal.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted, ciudadana presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 5 de febrero de 2024.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

  
**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

  
\*MERG



Oficio No. 529-II-DGLC-045/2024

Ciudad de México, a 02 de febrero de 2024.

**Asunto:** Se remite Dictamen de Impacto Presupuestario.

**LIC. RENÉ SÁNCHEZ GALINDO**  
**CONSEJERO ADJUNTO DE LEGISLACIÓN Y**  
**ESTUDIOS NORMATIVOS**  
**CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL**  
**P R E S E N T E.**

Hago referencia al oficio número 113.CJEF.CALEN.05181.2024, de fecha 02 de febrero de 2024, mediante el cual, remitió a la C. Procuradora Fiscal de la Federación, la "*Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Protección y Cuidado Animal*" (Proyecto de Iniciativa), así como la evaluación de impacto presupuestario, emitida por esa Dependencia, a fin de que se emita el Dictamen de Impacto Presupuestario (DIP) respectivo, en términos de lo establecido en los artículos 18, 19 y 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Al respecto, con fundamento en el artículo 27 A, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito remitir copia simple del oficio número 416/DGPyPA/2024/0270 del 02 de febrero de 2024, por el cual, el Director General de Programación y Presupuesto "A" de la Subsecretaría de Egresos, emite el DIP del Proyecto de Iniciativa.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**

**EDUARDO CRUZ SILVA**

Anexo: Los que se indican.

C.c.p. Lic. Luis Cornu Gómez. -Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta. Para su conocimiento.  
Lic. Berenice Martínez Mejía. - Titular de la Unidad Jurídica de Egresos. Igual fin.

ECM/DIVO



Oficio No. 416/DGPyPA/2024/0270

Ciudad de México a 2 de febrero de 2024

**Lic. Berenice Martínez Mejía**  
**Titular de la Unidad Jurídica de Egresos**  
**P r e s e n t e**

Me refiero al oficio 418/UJE/DGJE/C1/2024/146, mediante el cual se envían copias simples de la iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se Reforman los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección y Cuidado Animal" (Proyecto), así como su respectiva evaluación de impacto presupuestario enviados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), con el objeto de que esta Dirección General emita el dictamen correspondiente de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y con base en el oficio número 529-II-DGLC-044/2024 suscrito por el Director General de Legislación y Consulta de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y el oficio número 113.CJEF.CALEN.05181.2024 de la CJEF, mediante el cual se adjunta copia de la evaluación de impacto presupuestario emitida por esa misma Consejería.

Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por la CJEF el Proyecto propone reformar los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, con el objeto de prohibir el maltrato a los animales y la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General que regule la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno en materia de protección, trato adecuado, conservación y cuidado de los animales, como seres sintientes; así como la incorporación de dichos preceptos en los planes y programas de estudio de la educación del país.

El Proyecto incluye un artículo Tercero transitorio, el cual establece que:

*"Tercero. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los recursos aprobados expresamente para esos fines por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en los respectivos presupuestos de egresos de los ejecutores de gasto correspondientes, en el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos."*

9

<sup>1</sup>Artículo único del Proyecto.





Oficio No. 416/DGPyPA/2024/0270

Conforme a lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 20, tercer párrafo, segunda parte, del RLFPRH; la CJEF, en su carácter de instancia responsable de la elaboración del Proyecto, remite una evaluación de impacto presupuestario emitida por el Consejero Adjunto de esa Consejería, en la cual se indica que el citado Proyecto "es de observancia general toda vez que, integra a toda la administración pública", manifestando a su vez lo siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

La CJEF señala que la entrada en vigor del Proyecto no tendrá un impacto presupuestario en el egreso público, por lo que no habrá creación de nuevas plazas, unidades administrativas, ni de nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

De acuerdo con lo señalado por la CJEF, el Proyecto no genera impacto presupuestario en los programas presupuestarios aprobados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, máxime que no se autorizarán ampliaciones presupuestarias para el presente ejercicio fiscal ni subsecuentes, con motivo de la reforma en cuestión.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales.**

La CJEF menciona que, conforme con lo señalado en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no prevé destinos específicos de gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

La CJEF considera que, por lo expuesto en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no establece nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que impliquen mayores asignaciones presupuestarias adicionales a las ya aprobadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de que se trate.

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.**

La CJEF indica que el Proyecto no incide en la inclusión de disposiciones generales en materia de regulación presupuestaria.

9



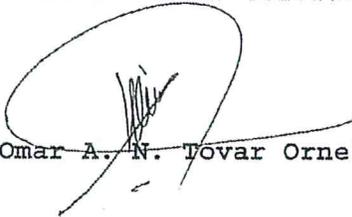
Oficio No. 416/DGPyPA/2024/0270

Expuesto lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 del RLFPRH; 24, Apartado A, fracción I, y Apartado B, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforme a lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario emitida por la CJEF, así como lo establecido en el artículo Tercero transitorio del Proyecto, esta Dirección General de Programación y Presupuesto "A" considera que la iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se Reforman los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección y Cuidado Animal", no tiene un impacto presupuestario adicional a lo manifestado por la mencionada Consejería.

Cabe señalar que los documentos citados en primer término han sido analizados en el ámbito de competencia y atribuciones de esta Dirección General, por lo que el presente dictamen no prejuzga ni valida la información, así como los alcances de las acciones que propone el contenido de los mismos, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
El Director General



Omar A. N. Tovar Ornelas

SRB/GGCH

3 / 3



**UNIDAD DE ENLACE**  
Oficio No. SG/UE/230/0072/24

Ciudad de México 06 de febrero de 2024

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO**  
**PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA**  
**DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**  
**P R E S E N T E**

Distinguida Diputada Presidenta:

En alcance al oficio No. 100.-010 de fecha 05 de febrero del presente año, presentado por la Secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde Luján, a este Órgano Legislativo, se anexa a la presente comunicación la foja 13 de la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Protección y Cuidado Animal**, la cual se agradecerá pueda ser sustituida en la citada iniciativa de reforma.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Titular de la Unidad de Enlace**

  
**Mtro. Esteban Martínez Mejía**

002916  
**PODER LEGISLATIVO FEDERAL**  
**CAMARA DE DIPUTADOS**

**2024 FEB 06 PM07:51**

**PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA**

**Anexo:** Original Foja 13 – P.R. 17 – Iniciativa en Materia de Protección y Cuidado Animal.

C.c.p. **C. Luisa María Alcalde Luján**, Secretaria de Gobernación. Para su superior conocimiento.  
**Mtra. María Estela Ríos González**, Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal. Conocimiento.  
**Lic. Omar Gutiérrez Lozano**, Titular de las Unidad de Asuntos Jurídicos, SEGOB. Conocimiento.  
**Mtra. Blanca Báez Salomón**, Directora General de Información Legislativa, Unidad de Enlace. Seguimiento.  
**Dr. Valentín Martínez Garza**, Coordinador de Proceso Legislativo, Unidad de Enlace. Conocimiento.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional**, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La reforma propuesta tiene por objeto fortalecer las capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho, así como el goce efectivo de los derechos humanos en su territorio. Para ello, se propone reconocer a la Guardia Nacional como una fuerza policial de carácter permanente, que cuente con personal de origen y cuya disciplina, formación y adiestramiento son de igual calidad que la que tienen las fuerzas castrenses, con una profesionalización, valores y filosofía de carácter estrictamente policial que garantiza la seguridad pública con respeto irrestricto a los derechos humanos, acordes con la normativa nacional y estándares internacionales en la materia, por lo que se adscribe a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por otra parte, también tiene el propósito de brindar un marco jurídico que otorgue certeza a la participación auxiliar, extraordinaria y complementaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, a fin de hacer frente a la violencia e inseguridad generadas, principalmente, por el crimen organizado.

La seguridad ciudadana es un fin primario del Estado que debe garantizar a su población con todos los recursos disponibles a su alcance para proveer de protección universal contra el delito violento o predatorio. El concepto de "seguridad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ciudadana” prevé que las políticas y las acciones del Estado, para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia, tengan un enfoque centrado en la persona humana.

El Gobierno de México ha asumido como fundamental la obligación de garantizar la seguridad ciudadana y mantener el orden público, así como combatir los delitos cometidos en nuestro territorio, lo cual coincide con la jurisprudencia internacional.<sup>1</sup> En este sentido, las autoridades deben adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar que el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos se realice bajo la premisa del respeto de los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.<sup>2</sup>

El cumplimiento de la obligación de combatir los delitos exige que el Estado implemente todos los recursos a su alcance “con apego y en aplicación de la normativa interna en procura de la satisfacción del orden público, siempre que esta normativa y las acciones tomadas en aplicación de ella se ajusten, a su vez, a las normas de protección de los derechos humanos aplicables a la materia”.<sup>3</sup>

Desde otra perspectiva, la seguridad ciudadana se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas deben tener la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de derecho, para garantizar su ejercicio y responder con eficacia cuando sus derechos son vulnerados. De este modo, es la ciudadanía (población) el principal objeto de la protección estatal, y la seguridad ciudadana deviene en una condición necesaria para asegurar el desarrollo humano.<sup>4</sup>

## **I. Descomposición institucional de las policías como cuerpos de seguridad pública federal**

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 177.

<sup>2</sup> CIDH. Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México, *Op. cit.*, párr. 177.

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, *op. cit.*, párr. 240.

<sup>4</sup> Programa Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nueva York, 1994, p. 27. Disponible en: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf).



El Estado mexicano tiene la obligación de brindar seguridad pública a los habitantes del país, para lo cual ha adoptado instrumentos normativos basados en distintos modelos institucionales de integración de los cuerpos policiales civiles y en los alcances de la competencia y mecanismos de coordinación de todos los órdenes de gobierno en esta materia. Sin embargo, en los años previos a 2018, se vivió un proceso de descomposición en las policías federales y de debilitamiento de las policías estatales y municipales que hoy hace necesario una modificación constitucional profunda del modelo de organización de la Guardia Nacional, actual institución de seguridad pública federal, para adscribirla directamente a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Originariamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), reservó la función primaria de seguridad pública a los estados y municipios. A partir de la década de 1990, y especialmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la seguridad pública adquiere un especial protagonismo jurídico e institucional.

Una de las estrategias definidas para diseñar e implementar nuevas acciones fue el establecimiento de la coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia. El 26 de abril de 1994 se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, mecanismo que tuvo entre sus funciones la de celebrar convenios de colaboración entre las procuradurías de justicia de las entidades federativas y la entonces Procuraduría General de la República, para atender el fenómeno delictivo.

El actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su momento renovó las políticas e instituciones en esta materia, tiene uno de sus primeros antecedentes en la reforma al artículo 115 constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999, que precisó la forma de organización de los municipios y las obligaciones a su cargo, entre las cuales se incluyó la de garantizar la seguridad pública. A partir de entonces, el diseño de diversos esquemas policiales, principalmente de carácter reactivo, fue la respuesta del Estado a las actividades delictivas y la violencia criminal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 4 de enero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), primer cuerpo de seguridad establecido en la historia de México por disposición del Congreso de la Unión, inicialmente a cargo de la Secretaría de Gobernación (Segob). La Ley de la Policía Federal Preventiva estableció en sus facultades, bases generales de organización, funcionamiento, requisitos de ingreso y deberes de sus miembros, y el servicio civil de carrera.

El 1 de noviembre de 2001 se publicaron reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para dar origen a la Agencia Federal de Investigación (AFI), cuya función principal fue la ejecución de mandamientos ministeriales y judiciales.

El 18 de junio de 2008 se publicaron reformas a diversas disposiciones de la CPEUM, en las cuales, en el artículo 21 de la CPEUM se otorgaron facultades a todas las instituciones de seguridad pública para la prevención, investigación y prosecución de los delitos.

En consecuencia, el 1 de junio de 2009 la Policía Federal (PF) fue reestructurada mediante la expedición de la Ley de la Policía Federal, como una corporación civil bajo la administración de la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

El 2 de enero de 2013 se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que desapareció la SSP y sus atribuciones en materia de prevención del delito. El mando de la PF y la administración del sistema penitenciario federal se trasladaron a la Segob.

El 22 de agosto de 2014, se publicó la reforma al Reglamento de la Ley de la Policía Federal que incorporó la figura de la Gendarmería Nacional como una séptima división de esta corporación. Con dicha reforma, se pretendía generar condiciones de seguridad pública mediante el despliegue operativo de su fuerza, ante la presencia de la delincuencia organizada o de un alto índice delictivo que amenazaba la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de las personas, sus fuentes de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ingresos relacionadas con los ciclos productivos, o bien, ante eventos en los que, por su trascendencia, el Comisionado General de la PF estimara necesaria la presencia de esta División para la prevención de los delitos.

### **Estrategia fallida de la “guerra contra el narcotráfico”**

El 11 de diciembre de 2006, se dio inicio a la estrategia de seguridad conocida como “guerra contra el narcotráfico”, en la que el presidente de aquel momento, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, las utilizó para enfrentarlas en una estrategia de guerra contra el crimen organizado, desde luego, sin respeto alguno a las víctimas de dicha guerra, a las que calificó como daños colaterales. Para tal efecto, ordenó un despliegue operativo a gran escala de las Fuerzas Armadas y de las corporaciones de seguridad federal, estatales y municipales.<sup>5</sup>

No obstante que dicha política —continuada hasta 2018— fue justificada como una respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la delincuencia y el narcotráfico imperantes en distintas zonas del territorio mexicano, su implementación no solo no logró reducir la violencia criminal, sino que la exacerbó, lo que provocó la descomposición institucional y la crisis social y de derechos humanos más grave que ha sufrido nuestro país en su historia.

El recrudecimiento, expansión y diversificación de esta violencia criminal, cuyos efectos aún hoy en día se resienten en las comunidades y poblaciones de gran parte de nuestro país, es consecuencia directa de las decisiones políticas tomadas en materia de seguridad en sexenios anteriores, con un saldo catastrófico de cientos de miles de víctimas.

Además, en lugar de consolidar a las fuerzas policiales de seguridad pública, provocó su total descomposición; no solo no se respetaron las líneas de mando, sino que además se establecieron relaciones de complicidad con algunos de los cárteles de la droga, mientras que a otros se les combatió al margen de la ley, y se

---

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, op. cit., párr. 54 y ss.



desviaron los recursos destinados para las instituciones policiacas en beneficio de particulares, amigos, compadres, cónyuges, entre otros. Prueba de ello es el paradigmático caso de Genaro García Luna.<sup>6</sup>

La corrupción e impunidad promovidas por los vínculos entre criminales y autoridades llevó a una elevada infiltración hasta los más altos niveles en las estructuras gubernamentales, particularmente en las extintas Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República y Policía Federal, así como en las policías estatales y municipales. En cuanto a la PF, la insuficiencia de elementos, recursos materiales y logísticos, falta de mecanismos de rendición de cuentas y controles de confianza efectivos, así como la precarización laboral de sus integrantes, derivaron en la pérdida de confianza ciudadana e incapacidad de esta corporación para atender el grave fenómeno delictivo.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI (ENVIPE), en 2020, el 56.7% de la población percibió a la Policía Federal (incluso ya extinta desde 2019) como una institución corrupta.<sup>7</sup>

Respecto de las policías estatales y municipales, estas han estado en una situación de debilidad derivada del contacto directo que suelen tener con los delincuentes que operan en los territorios municipales o estatales y que ante la falta de recursos para consolidar estas policías son víctimas de la violencia, incluso del asesinato o cómplices de la corrupción de la delincuencia organizada.

En las décadas más recientes, los procesos de apertura sin precedentes a nivel mundial para el flujo de capitales, intercambio de mercancías e información, así como para la movilidad de personas, entre otros, han tenido como efecto paralelo

<sup>6</sup> Unidad de Inteligencia Financiera, "Durante el tiempo en que Genaro García Luna ejerció su cargo como Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal y posteriormente a ello, tejió una red de corrupción y lavado de dinero para beneficio personal y de sus socios cercanos", *Comunicado*, 1 de marzo de 2023. <https://www.gob.mx/uif/prensa/la-red-de-corrupcion-de-genaro-garcia-luna-327978>.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, diciembre de 2020, p. 56. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf)



la diversificación y complejización de las distintas expresiones del crimen organizado.

En la actualidad, esta criminalidad se manifiesta en una multiplicidad de conductas delictivas perpetradas esencialmente con fines de lucro, cuyos efectos se extienden más allá de las fronteras nacionales y adquieren dimensiones regionales y globales. El lavado de capitales; las distintas formas de tráfico de personas, bienes culturales, flora y fauna silvestre; la explotación ilegal de recursos naturales; el comercio ilícito de armas de fuego, así como los crímenes cibernéticos, entre otros delitos, constituyen algunas de sus expresiones más sobresalientes y perjudiciales.

El volumen creciente de capital ilícito, derivado de las actividades de la delincuencia organizada, desempeña un papel esencial en la corrupción de funcionarios e instituciones y en la reproducción de los altos índices de violencia; interfiere con el desarrollo económico de los Estados, y repercute directamente en el acceso a oportunidades y en la calidad de vida de las personas y las comunidades.<sup>8</sup>

En México, el crimen organizado ha generado profundas afectaciones en la vida económica, política y social del país, particularmente, a partir de 2007. Los grupos de la delincuencia organizada participan en la producción, trasiego y comercialización de drogas ilícitas; secuestro y extorsión; trata de personas, reclutamiento forzado y explotación de niños, niñas y adolescentes y personas migrantes; robo de hidrocarburos; expoliación de bienes culturales y de especies forestales, así como en el tráfico de flora y fauna silvestres, entre otros delitos que perturban gravemente los derechos y las libertades individuales y colectivas, y erosionan el tejido social en los estados y regiones afectadas.

Por otra parte, el flujo constante de armas, principalmente provenientes de los Estados Unidos de América (EUA), ha tenido un impacto devastador en los niveles de violencia y el incremento de la capacidad de fuego y letalidad de las

---

<sup>8</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, 2017, pp. 4 y 9. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

organizaciones del crimen organizado. En un estudio reciente de la UNODC, se concluyó que el continente americano es la región con la proporción más elevada de pistolas en el mundo (52%) y revólveres (24%) entre las armas de fuego confiscadas por las fuerzas del orden. México es el país que registra la mayor proporción de fusiles incautados en América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. Tan solo de los EUA se estima que, anualmente, ingresan de contrabando 200,000 armas de fuego a territorio mexicano.<sup>10</sup>

La complejidad, diversificación y gravedad del crimen organizado que opera en México, sumadas a su capacidad logística y económica, dispersión geográfica y disponibilidad de armamento de alto calibre, constituyen amenazas actuales y latentes para la paz, la seguridad y el desarrollo de las comunidades, la vigencia de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática en amplias zonas del territorio nacional laceradas por este flagelo.

Debe agregarse que el crimen organizado, además de constituirse propiamente como una empresa, opera también con una estructura, organización y disciplina de tipo militar, ya que opera con reclutamiento, capacitación y equipos propios de las Fuerzas Armadas. Cuentan con autos blindados, aeronaves, artillería antiaérea, uniformes, cuarteles de entrenamiento donde concentran a sus integrantes para su entrenamiento, entre otros.

### **La actual política de seguridad pública**

Ante esta problemática, la actual administración instauró una nueva política de seguridad pública basada en el respeto de los derechos humanos, en la construcción de la paz y en la seguridad pública con fuerzas policiales altamente profesionales y capacitadas, las cuales solo pudieron obtenerse de personal con

<sup>9</sup> UNODC. *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020*, No. E.20.IV.1, Viena, marzo de 2020, p. 24. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global\\_Study\\_Ex\\_Summary\\_es.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf)

<sup>10</sup> United States Government Accountability Office (Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos, US GAO). *Firearms Trafficking U.S. Efforts to Disrupt Gun Smuggling into Mexico Would Benefit from Additional Data and Analysis. Report to Congressional Requesters*, Washington DC, febrero de 2021, p. 2. Disponible en: <https://www.gao.gov/assets/gao-21-322.pdf>



origen militar para conformar la Guardia Nacional. Ello produjo la disminución del número de quejas por presuntas violaciones atribuidas a elementos de las Fuerzas Armadas hasta niveles similares a los existentes en 2007.<sup>11</sup>

Está probado que la Guardia Nacional, para hacer frente a este tipo de delincuencia, debe contar con dinámicas de operación al nivel requerido para proteger a la población. Es por ello que se propone que la Guardia Nacional quede a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde luego, no con funciones de ejército en estado de guerra ni de excepción, sino precisamente, regida por normas y principios de seguridad pública, que contrario al uso de las Fuerzas Armadas del pasado, están obligadas a respetar los derechos humanos y solo actúan en el marco de la ley. Sin embargo, sí obedecen a una disciplina que, en cuanto a su formación, es militar, pero en cuanto a su acción, es policial.

Una de las medidas estructurales previstas en los programas sectoriales de Defensa Nacional y Marina, respectivamente, es la conformación y materialización operativa de la Guardia Nacional.<sup>12</sup> Para tal propósito, el trabajo coordinado de las Fuerzas Armadas ha sido fundamental para la integración y puesta en operación de esta institución de seguridad pública, al dotarla de una identidad institucional e infraestructura propias, organización definida, capacitación y profesionalización,

<sup>11</sup> De acuerdo con los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el número de quejas contra la Sedena y la Semar sometidas a su conocimiento por presuntas violaciones a derechos humanos ha tenido la siguiente evolución: Sedena: 367, en 2007 (3er. lugar); 1,230 en 2008 (1er. lugar); 1,791, en 2009 (1er. lugar); 1,415, en 2010 (1er. lugar); 1,695, en 2011 (1er. lugar); 1,503, en 2012 (2º lugar); 811, en 2013 (3er. lugar); 642, en 2014 (3er. lugar); 622, en 2015 (7º lugar); 439, en 2016 (8º lugar); 415, en 2017 (7º lugar); 382, en 2018 (5º lugar); 482, en 2019 (6º lugar); 359, en 2020 (7º lugar), y 436, en 2021 (7º lugar). Por su parte, el número de quejas contra la Semar durante el mismo periodo fue el siguiente: 31, en 2007 (32º lugar); 43, en 2008 (24º lugar); 42, en 2009 (24º lugar); 198, en 2010 (11º lugar); 495, en 2011 (9º lugar); 418, en 2012 (10º lugar); 385, en 2013 (10º lugar); 374, en 2014 (9º lugar); 378, en 2015 (9º lugar); 258, en 2016 (9º lugar); 259, en 2017 (10º lugar), y 284, en 2018 (6º lugar). En el caso de esta institución, durante 2019, 2020 y 2021 las quejas ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos descendieron a nivel tal, que los Informes Anuales de dicho Órgano Autónomo no dan cuenta de un número concentrado de las mismas. Sin embargo, en sus Informes Anuales de Labores de 2019 a 2021, la Semar señala que durante el periodo 2019 a 2020 se registraron un total de 98 quejas, mientras que de 2020 a 2021 el número de éstas contra personal naval por presuntas violaciones a derechos humanos fue de 147. CNDH. Informes Anuales de Actividades: 2007, pp. 47 y 741; 2008, pp. 36 y 337; 2009, pp. 28 y 339; 2010, pp. 52 y 371; 2011, p. 11; 2012, Tomo I, p. 11; 2013, Tomo I, p. 16; 2014, Tomo I, p. 41; 2015, Resumen Ejecutivo, p. 17; 2016, Resumen Ejecutivo, p. 23; 2017, p. 32; 2018, p. 61; 2019, p. 47; 2020, p. 54, y 2021, p. 21, y Semar: Primer y Segundo Informes Anuales de Labores, pp. 74 y 72, respectivamente.

<sup>12</sup> Sedena. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024, 25 de junio de 2020. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020), y Semar. Programa Sectorial de Marina 2020-2024, 3 de julio de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

además de la disciplina, valores y principios que rigen la actuación de sus elementos con base en el pleno respeto a los derechos humanos, apego a la legalidad y conducta ética.

Debe destacarse que la Secretaría de la Defensa Nacional, si bien está a cargo del ejército y la fuerza aérea, también es una dependencia de la Administración Pública Federal que bien puede hacerse cargo de la administración y control operativo de la Guardia Nacional, dado que, por las funciones que esta desempeña, se requiere de un sistema administrativo y operativo similar al del ejército.

Hay pruebas fehacientes de que la incorporación de personal con formación castrense a la Guardia Nacional ha dado resultados positivos en su desempeño y aprobación. Cabe destacar que, de acuerdo con la ENVIPE 2021, la Armada y el Ejército nacionales son las instituciones que más confianza y aceptación generan entre la población mexicana, seguidas por la Guardia Nacional.

Asimismo, en el nivel de confiabilidad en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, la Marina obtuvo el 89.6% de opinión favorable, seguida por el Ejército con 87.1% y por la Guardia Nacional con 80.9%. Estas tres instituciones fueron consideradas las menos vulnerables a la corrupción. En contraste, las policías estatales y municipales tuvieron un nivel de aceptación social de 58.4% y 55.7%, respectivamente, y se percibieron como las instituciones más corruptas del Estado mexicano.<sup>13</sup>

La actual administración del Gobierno federal ha impulsado un cambio de paradigma de seguridad con la sustitución de las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral basada en la atención de las raíces mismas del fenómeno delictivo, que tiene como objetivo inmediato la reducción de los índices criminales.

---

<sup>13</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, septiembre 2023, p. 22, México, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023\\_8\\_autoridades\\_seguridad\\_publica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada también por el INEGI, en el cuarto trimestre de 2023 el 74% de la población mexicana percibió como “efectivo” o “muy efectivo” el desempeño de la Guardia Nacional en sus labores para prevenir y combatir la delincuencia, posición solo detrás de la Armada (85.6%) y del Ejército (83.5%). En contraste, esta percepción fue de solo 54.1% en el caso de las policías estatales y del 48.6% respecto de las policías preventivas municipales.<sup>14</sup>

Estos datos son el resultado del comportamiento histórico de las Fuerzas Armadas, en las que la lealtad, institucionalidad y disciplina del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales constituyen uno de los más sólidos pilares para la pervivencia y continuidad del orden constitucional, así como para la estabilidad política y social y la gobernabilidad del Estado mexicano.

Al proponer la adscripción de la Guardia Nacional en la Sedena, la presente iniciativa busca que en dicho cuerpo tengan reglas claras del funcionamiento de este cuerpo policial, “para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular cuando ello sucede en el campo de la seguridad pública interior”.<sup>15</sup>

En el período que lleva operando la Guardia Nacional, el valor, profesionalismo, disciplina, vocación de servicio, integridad y espíritu de cuerpo, provenientes de la formación militar de sus integrantes, han sido fundamentales para el cumplimiento de sus fines constitucionales.

Después de 15 años de incremento exponencial ininterrumpido de los homicidios dolosos en el país, a partir de 2019 se ha logrado contener la tendencia al alza de este delito que atenta contra el principal derecho humano: el derecho a la vida.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Cuarto Trimestre 2023*, publicada el 18 de enero de 2023, pp. 46 a 48. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2023\\_diciembre\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2023_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf).

<sup>15</sup> Tesis: P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, Abril de 2000, página 550, consultada en la dirección electrónica: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/192084>

<sup>16</sup> INEGI. *Nota técnica sobre Homicidios a nivel nacional, Serie anual de 1990 a 2020*, p. 1. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones\\_homicidio\\_2020\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2020_nota_tecnica.pdf)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Muestra de ello es que, de diciembre de 2018 a diciembre de 2023, 15.8% de la población se siente más segura.<sup>17</sup> Reducción que coincide con la tendencia a la baja de uno de los delitos que más lesiona a la sociedad como es el homicidio doloso, el cual, para 2023, redujo 20% en relación con la incidencia de este delito al cierre de 2018.

Adicional a lo anterior, debe tomarse en cuenta que el atractivo para pertenecer a la Guardia Nacional se sostiene, porque si bien es cierto que el personal está sujeto a una disciplina similar a la de las Fuerzas Armadas, también goza de los mismos beneficios que las Fuerzas Armadas, como el pago de salarios y prestaciones que les corresponda conforme a los grados que obtengan; cuentan con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; gozan de derecho de vivienda para ellos y sus familias, y en caso de fallecimiento, cuentan con seguros para proteger a sus familiares.

Con base en lo anteriormente expuesto, la presente Iniciativa propone las siguientes adecuaciones constitucionales:

### **1. Permanencia, consolidación, implantación territorial**

Para lograr lo anterior, así como para fortalecer el profesionalismo, vocación de servicio y espíritu de cuerpo de los integrantes de la Guardia Nacional, se propone reformar el artículo 21, párrafo décimo, a fin de reconocerla como una fuerza armada con la función esencial de apoyo a la seguridad pública, de carácter permanente, de origen y formación castrense, adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta institución policial profesional será la encargada de ejecutar, en lo correspondiente a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que elabore la secretaría del ramo de seguridad pública.

---

<sup>17</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. Op. cit. p. 8.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Es importante reiterar que la Guardia Nacional se consolidará como una institución cuya función primaria es contribuir a la seguridad ciudadana que desarrollará sus actividades con capacitación y adiestramiento policiales (no bélicos). Esta corporación sujetará su actuación al respeto irrestricto a los derechos humanos y a la observancia de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, gradualidad y rendición de cuentas, en relación con el uso de la fuerza, conforme a los estándares internacionales aplicables en la materia.<sup>18</sup>

## **2. Reconocimiento de la Guardia Nacional como una de las Fuerzas Armadas permanentes del Estado mexicano**

Se incluye a sus integrantes en las disposiciones del artículo 13 de la CPEUM, a fin de que, para efectos estrictamente disciplinarios, queden sujetos al fuero militar en el supuesto de faltas en este ámbito.

Lo anterior no constituirá un obstáculo para que, en el caso de comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos, sus autores queden sujetos a los tribunales civiles, tal y como han resuelto la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Poder Judicial de la Federación.

## **3. Coadyuvancia de la Guardia Nacional en la investigación de los delitos, bajo el mando y conducción del Ministerio Público**

Para tal efecto, se reforma el párrafo primero del artículo 21.

<sup>18</sup> Cfr. *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, cit., párr. 182, inciso c. En el mismo sentido: Corte IDH: *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 85; *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 134; *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 265; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 162, y *Caso Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2019. Serie C No. 392, párr. 63, y ONU: *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979, y *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley*. Adoptados por el 8º Congreso de la ONU celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**4. Prohibición para las personas extranjeras de servir, en tiempo de paz, en las Fuerzas Armadas permanentes, incluida la Guardia Nacional.**

Para tal efecto, se reforma el párrafo tercero del artículo 32.

**5. Prohibición de servir en la Guardia Nacional hasta seis meses antes de la elección respectiva a las personas que aspiren a ocupar una diputación o senaduría en el Congreso de la Unión.**

Se reforma la fracción VI del artículo 55.

**6. Se faculta al Poder Legislativo para expedir las disposiciones secundarias que proporcionen un pilar normativo y certeza jurídica la participación auxiliar del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada nacionales en labores de seguridad ciudadana**

Se reforma la fracción XXXI del artículo 73.

Cabe destacar que las leyes en la materia que, en su momento, emita el Congreso de la Unión, deben incorporar las salvaguardas indispensables para garantizar que la intervención de las Fuerzas Armadas sea excepcional y complementaria a las tareas de los cuerpos policiales, así como temporal y restringida a las circunstancias del caso concreto. De igual forma, se dispondrán los mecanismos para asegurar que, para el caso de que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales participen en labores de seguridad ciudadana, sus integrantes cuenten con la debida capacitación en materia de uso de la fuerza policial, a partir de una racionalidad distinta de la bélica; no asuman facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial, y finalmente, su actuación pueda ser sometida a una fiscalización efectiva y rendición de cuentas, incluida la invariable sujeción a los tribunales civiles en el caso de violaciones a derechos humanos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, op. cit., párrs. 182 a 183.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 7. Facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y del Senado de la República para ratificar el nombramiento de coroneles y demás jefes superiores de la Guardia Nacional que, en su caso, realice el presidente de la República.**

Se reforma el artículo 78.

- 8. Limitación al personal de la Guardia Nacional para aspirar a un cargo de elección popular.**

No debe estar en servicio activo, por lo menos seis meses antes de la elección respectiva. Se reforma la fracción V del artículo 82.

- 9. La Guardia Nacional integra la Fuerza Armada permanente**

El presidente de la República podrá disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación, en caso de estimarlo necesario. Se reforma la fracción VI del artículo 89.

- 10. Reconocimiento de derechos y goce de prestaciones iguales a los de las Fuerzas Armadas.**

La Guardia Nacional, al igual que las Fuerzas Armadas a las que pertenece, se registrarán por sus propias leyes en materia laboral. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

- 11. En tiempo de paz, la Guardia Nacional solo puede ejercer las funciones previstas en la Constitución y en las leyes.**

Se reforma el artículo 129.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL**

**Artículo Único:** Se **reforman** los artículos 13; 16, párrafo último; 21, párrafos primero y los actuales décimo, décimo primero y décimo segundo; 32, párrafo tercero; 55, fracción IV; 73, fracciones XXX y XXXI; 76, fracción II; 78, párrafo segundo, fracción VII; 82, fracción V; 89, fracciones IV, V, VI, VII; 123, párrafo segundo, apartado B, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, y 129, y se **adicionan** al artículo 21, el párrafo décimo y se recorren en su orden los subsecuentes, y al artículo 73, la fracción XXXII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**Artículo 16. ...**

...

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En tiempo de paz ningún miembro de la Fuerza Armada permanente, o sea, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada y la Guardia Nacional, podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

...

...

...

...

...

...

...

Las instituciones de seguridad pública serán disciplinadas, profesionales y de carácter civil.

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, incluida la Guardia Nacional, deben coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

**a) a e) ...**

La Federación cuenta con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal de origen militar con



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional, para ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia. Los fines de la Guardia Nacional son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional.

La secretaría del ramo de seguridad pública formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

...

**Artículo 32. ...**

...

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en la Fuerza Armada permanente, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea o al de la Guardia Nacional en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

...

...

**Artículo 55. ...**

**I. a III. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**IV.** No estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

**V. a VII.** ...

**Artículo 73.** ...

**I. a XXIX-Z.** ...

**XXX.** Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución;

**XXXI.** Para expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública;

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

**Artículo 76.** ...

**I.** ...

**II.** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, en los términos que la ley disponga;

**III. a XIV. ...**

**Artículo 78. ...**

...

**I. a VI. ...**

**VII.** Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, en los términos que la ley disponga, y

**VIII. ...**

**Artículo 82. ...**

**I. a IV. ...**

**V.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional, seis meses antes del día de la elección.

**VI. y VII. ...**

**Artículo 89. ...**

**I. a III. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional;

**V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, con arreglo a las leyes;

**VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

**VII.** Disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley;

**VIII. a XX.** ...

**Artículo 123.** ...

...

**A.** ...

**B.** ...

**I. a XII.** ...

**XIII.** Los militares, marinos, integrantes de la Guardia Nacional, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

**XIII bis y XIV. ...**

**Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

## TRANSITORIOS

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

**Segundo.** Dentro del plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión debe armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo al contenido del presente Decreto. En tanto se realice la armonización del marco jurídico correspondiente, la organización y funcionamiento de la Guardia Nacional continuará operando con apego a las disposiciones legales vigentes antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

**Tercero.** El personal militar y naval que integra la Guardia Nacional, será reclasificado de la Fuerza Armada a la que pertenezca a dicha Guardia Nacional; la nueva patente o nombramiento se expedirá con la antigüedad que posea el interesado en su grado, conforme a la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, adicionando su nueva especialidad. Deben respetarse en todo momento los derechos que posea el interesado en su Fuerza Armada de origen.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Cuarto.** La persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional, que debe ostentar el grado de General de División de la Guardia Nacional en activo, será designada por la persona titular de la Presidencia de la República, a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con la mencionada jerarquía, dicha designación recaerá en un General de División del Ejército, capacitado en materia de seguridad pública.

**Quinto.** Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto se resolverán conforme a las disposiciones legales vigentes al momento del inicio de su tramitación.

**Sexto.** El Ejecutivo Federal dispondrá lo conducente para que:

- I. El personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional y quede adscrito a la Secretaría del ramo seguridad pública, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados, podrá continuar prestando sus servicios en la Guardia Nacional de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y la de Seguridad y Protección Ciudadana.
- II. Se transfieran a la Secretaría de la Defensa Nacional, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales de la última plantilla general de plazas aprobada a la extinta Policía Federal y de confianza, así como los gastos de operación de la Guardia Nacional y los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquellos requeridos para el personal que continuará, bajo la adscripción de la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Conforme se queden vacantes las plazas de los integrantes de la extinta Policía Federal, la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, debe transferir los recursos presupuestales a la Secretaría de la Defensa Nacional.

III. El personal naval que actualmente forma parte de la Guardia Nacional permanecerá integrado a esta, conforme a la reclasificación señalada en el Transitorio Tercero del presente Decreto.

**Séptimo.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

**Octavo.** A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, establecidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo.



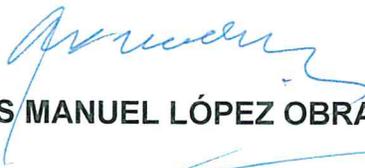
Hoja de firma de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted, Ciudadano Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 5 de febrero de 2024.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

  
**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

  
MERG



Oficio No. 529-II-DGLC-046/2024

Ciudad de México, a 02 de febrero de 2024.

**Asunto:** Se remite Dictamen de Impacto Presupuestario.

**LIC. RENÉ SÁNCHEZ GALINDO**  
**CONSEJERO ADJUNTO DE LEGISLACIÓN Y**  
**ESTUDIOS NORMATIVOS**  
**CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL**  
**P R E S E N T E.**

Hago referencia al oficio número 113.CJEF.CALEN.05156.2024, de fecha 02 de febrero de 2024, mediante el cual, remitió a la C. Procuradora Fiscal de la Federación, la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Guardia Nacional" (Proyecto de Iniciativa), así como la evaluación de impacto presupuestario, emitida por esa Dependencia, a fin de que se emita el Dictamen de Impacto Presupuestario (DIP) respectivo, en términos de lo establecido en los artículos 18, 19 y 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Al respecto, con fundamento en el artículo 27 A, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito remitir copia simple del oficio número 418/UJE/DGJE/C1/2024/150 de fecha 02 de febrero de 2024, por el que la Titular de la Coordinación de Análisis Jurídico, adscrita a la Dirección General Jurídica de Egresos, remitió el diverso número 416/DGPyPA/2024/0266 del 02 de febrero del presente año, del cual se anexa copia para pronta referencia, por el que, el Director General de Programación y Presupuesto "A" de la Subsecretaría de Egresos, emitió el DIP del Proyecto de Iniciativa.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**



**EDUARDO CRUZ SILVA**

Anexo: Los que se indican.

C.c.p. Lic. Luis Cornu Gómez. -Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta. Para su conocimiento.  
Lic. Berenice Martínez Mejía. - Titular de la Unidad Jurídica de Egresos. Igual fin.

BGM/DIVO

**Oficio No. 418/UJE/DGJE/C1/2024/150**

Ciudad de México, a 2 de febrero de 2024

**LIC. EDUARDO CRUZ SILVA**  
**Director General de Legislación y Consulta**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**PRESENTE**

Se hace referencia a su oficio 529-II-DGLC-042/2024, por el que remitió copias simples del proyecto de "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional" (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, enviados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 25 y 25 A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los diversos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 18 al 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), adjunto al presente se servirá encontrar copia simple del oficio 416/DGPyPA/2024/0266, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A".

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

El presente se emite sobre la versión del Proyecto recibido a través del oficio señalado en el primer párrafo, por lo que cualquier modificación al mismo deberá someterse nuevamente a dictamen de esta Subsecretaría.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**LA COORDINADORA**



**TANIA YAMILI VELÁZQUEZ DÍAZ**

Anexo: El que se indica.  
C.c.p. Lic. Juan Pablo de Botton Falcón.- Subsecretario de Egresos.- Para su conocimiento.  
Lic. Berenice Martínez Mejía.- Titular de la Unidad Jurídica de Egresos.- Mismo fin.

CARC / 100 24-316



Oficio No. 416/DGPyPA/2024/ 0266

Ciudad de México a 2 de febrero de 2024

**Lic. Berenice Martínez Mejía**  
**Titular de la Unidad Jurídica de Egresos**  
**Presente**

Me refiero al oficio 418/UJE/DGJE/CI/2024/141, mediante el cual se envían copias simples de la iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional" (Proyecto), así como su respectiva evaluación de impacto presupuestario enviados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), con el objeto de que esta Dirección General emita el dictamen correspondiente de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y con base en el oficio número 529-II-DGLC-042/2024 suscrito por el Director General de Legislación y Consulta de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y el oficio número 113.CJEF.CALEN.05156.2024 de la CJEF, mediante el cual se adjunta copia de la evaluación de impacto presupuestario emitida por esa misma Consejería.

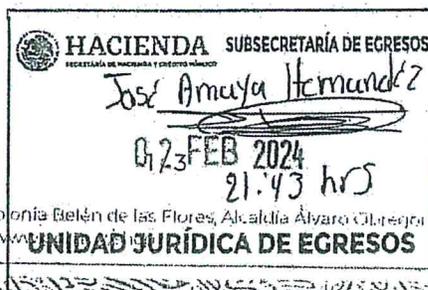
Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por la CJEF, se destaca que el Proyecto tiene por objeto fortalecer las capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho, con el reconocimiento de la Guardia Nacional como una fuerza policial de carácter permanente de origen y formación castrense, con capacitación y adiestramiento policiales adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Asimismo, el Proyecto incluye un artículo Séptimo transitorio, el cual establece que:

*"Séptimo. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto, se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos."*

Conforme a lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 20, tercer párrafo, segunda parte, del RLFPRH; la CJEF, en su carácter de instancia responsable de la elaboración del Proyecto, remite una evaluación de impacto presupuestario emitida por la Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de dicha Consejería, en la cual se indica que el citado Proyecto "es de observancia general toda vez que, integra a toda la administración pública", manifestando a su vez lo siguiente:

7  
6



Avenida Constituyentes No. 1001, Edificio A, piso 2, Colonia Belén de las Flores, Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México, C.P. 01110 Teléfono: 55 3683 5178. www.hacienda.gob.mx





Oficio No. 416/DGPyPA/2024/ 0266

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

La CJEF señala que la entrada en vigor del Proyecto no tendrá impacto presupuestario en el egreso público, toda vez que no se crearán nuevas plazas, unidades administrativas, ni de nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

De acuerdo con lo señalado por la CJEF, el Proyecto no genera un impacto presupuestario en los programas presupuestarios aprobados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, máxime que no se autorizarán ampliaciones presupuestarias para el presente ejercicio fiscal ni subsecuentes, con motivo de la reforma en cuestión.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales.**

La CJEF menciona que, conforme con lo señalado en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no prevé destinos específicos de gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

La CJEF considera que, por lo expuesto en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no establece nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que impliquen mayores asignaciones presupuestarias adicionales a las ya aprobadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de que se trate.

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.**

La CJEF indica que el Proyecto no incide en la inclusión de disposiciones generales en materia de regulación presupuestaria.

4

.../

Q Ó

2/3



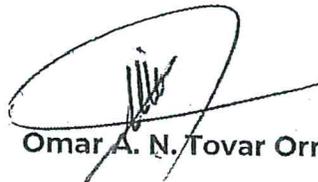
**Oficio No. 416/DGPYP/2024/ 0266**

Expuesto lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 del RLFPRH; 24, Apartado A, fracción I, y Apartado B, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforme a lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario emitida por la CJEF, así como lo establecido en el artículo Séptimo transitorio del Proyecto, informo a usted que esta Dirección General de Programación y Presupuesto "A" considera que la iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional", no tiene un impacto presupuestario adicional a lo manifestado por la mencionada Consejería.

Cabe señalar que los documentos citados en primer término han sido analizados en el ámbito de competencia y atribuciones de esta Dirección General, por lo que el presente dictamen no prejuzga ni valida la información, así como los alcances de las acciones que propone el contenido de los mismos, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**  
**El Director General**



Omar A. N. Tovar Ornelas

SRB/CCCH  


Vol. EDGPYP/24-373

3/3



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones a los Artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección a la Salud por el uso de Sustancias Tóxicas**, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar, por parte del Estado, el cumplimiento efectivo del derecho a la salud, para lo cual se propone prohibir la producción, distribución y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como para la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo. Para ello, se plantea adicionar un párrafo quinto al artículo 4o. y un párrafo segundo al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

**I. Cigarros electrónicos, vapeadores y sistemas o dispositivos electrónicos análogos**

**A. Antecedentes Normativos**

El fundamento se encuentra en el artículo 4o. de la CPEUM, en su párrafo cuarto, que dispone que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y establece que será la ley la que defina las bases y modalidades para el acceso a los servicios



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

de salud, así como la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

El párrafo quinto del artículo 4o. de la CPEUM también establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; adicional a lo anterior, en el párrafo noveno del referido artículo, se determina que, en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez.

En este orden de ideas, el derecho humano a la salud se concibe como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios e indispensables para alcanzar el más alto nivel posible de salud del pueblo, que en todo momento debe ser garantizado por el Estado y, por ende, por todas sus instituciones.

Dos son las responsabilidades directas de las autoridades públicas: la obligación negativa del Estado de abstenerse de afectar la salud de su población, y la obligación positiva de evitar que particulares, empresas, grupos delictivos, etc., dañen el derecho constitucional a la salud.

Asimismo, el artículo 1o. constitucional reconoce el carácter de los derechos humanos como interdependientes, esto es, el otorgamiento de uno de esos derechos está estrechamente ligado a otros, de tal manera que, al proteger uno de ellos, se garantiza el cumplimiento del cúmulo de derechos vinculados a este. Así, esta iniciativa, al proponer la protección del derecho a la salud de manera interdependiente, conlleva la protección del derecho a un ambiente sano y a garantizar el interés superior de la niñez.

Respecto del derecho a la salud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la tesis de jurisprudencia 1a./J.8/2019 de rubro ***Derecho a la Protección de la Salud, Dimensiones Individual y Social*** estableció que el derecho a la salud tiene una dimensión individual o personal y otra pública o social, y que en esta última, el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Estado debe atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general y emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, mediante la instrumentación y aplicación de políticas públicas.

La SCJN también reconoce que la salud puede ser afectada por diversas prácticas o actividades de la comunidad en su conjunto, por lo que debe considerarse un bien social que debe preservarse a través del esfuerzo y compromiso colectivo<sup>1</sup>.

En esta tesitura, el 19 de febrero de 2020<sup>2</sup>, se publicó el Decreto por el que se Modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Este acto administrativo tuvo por objeto modificar la descripción de las fracciones arancelarias 3824.99.83 y 8543.70.18, para incluir la medida de prohibición a los Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina (SACN), así como de los cartuchos y/o unidades desmontables de tabaco y asentar dicha restricción en la Nota Nacional 16 del Capítulo 85 "Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos" de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

---

<sup>1</sup> SCJN, Primera sala, Amparo en revisión 5452/2015, Semanario Judicial de la Federación, Tesis Aislada: DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER. Número: 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.), Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 308, disponible en: <https://sif.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2015824&Tipo=1>.

<sup>2</sup> Decreto por el que se Modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de febrero de 2020. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5586899&fecha=19/02/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586899&fecha=19/02/2020#gsc.tab=0).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 24 de diciembre de 2020<sup>3</sup>, el 16 de julio de 2021<sup>4</sup> y el 22 de octubre de 2021<sup>5</sup> se expidieron diversos decretos con el objeto de superar las objeciones de inconstitucionalidad en que la SCJN ha insistido para permitir el acceso de estos sistemas o dispositivos al mercado mexicano; siempre ponderó que la libertad de comercio de las empresas comercializadoras de estos sistemas se encontraba por encima de la protección a la salud de la población, en particular de los niños, niñas y adolescentes, y esto, a pesar, de las restricciones a la libertad de comercio que establece el propio artículo 5o. al disponer que esta libertad se puede vedar cuando se ataquen los derechos de terceros o se ofendan los derechos de la sociedad.

## B. Diagnóstico

La Real Academia Española define “vapeador” como *dispositivo electrónico para vapear*, y “vapear” como *aspirar y despedir, en sustitución del tabaco, el vapor aromatizado que genera un dispositivo electrónico*. Asimismo, define “cigarrillo electrónico” como *dispositivo, generalmente con forma de cigarrillo, constituido por una batería, un atomizador y un cartucho con sustancias que se convierten en vapor y se inhalan*.

Los sistemas y dispositivos electrónicos, como los vapeadores, cigarrillos electrónicos y demás análogos, son artefactos de calentamiento o vaporización sin combustión elaborados con plástico o metal y cuya principal función es generar emisiones en forma de aerosol para su inhalación y absorción por las vías respiratorias. El calentamiento o vaporización de las sustancias tóxicas que

<sup>3</sup> Decreto por el que se Modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto para el Apoyo de la Competitividad de la Industria Automotriz Terminal y el Impulso al Desarrollo del Mercado Interno de Automóviles, el Decreto por el que se Establece el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, el Decreto por el que se Establecen Diversos Programas de Promoción Sectorial y los Diversos por los que se Establecen Aranceles-cupo, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 2020. [https://dof.gob.mx/2020/SEECO/SEECO\\_2\\_04\\_241220.pdf](https://dof.gob.mx/2020/SEECO/SEECO_2_04_241220.pdf).

<sup>4</sup> Decreto por el que se Modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de julio de 2021. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5624225&fecha=16/07/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624225&fecha=16/07/2021#gsc.tab=0).

<sup>5</sup> Decreto por el que se Modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de octubre de 2021. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5633607&fecha=22/10/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5633607&fecha=22/10/2021#gsc.tab=0).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

contienen se produce por el accionamiento de una batería eléctrica, sin embargo, dicho calentamiento también puede desprender partículas de metales tóxicos por el contacto con sus componentes o accesorios sólidos<sup>6</sup>.

Las variaciones de temperatura, además de la periodicidad en la inhalación, ocasionan una modificación constante en la estructura química de las emisiones que absorbe la persona usuaria.

En las etiquetas de los vapeadores, cigarrillos electrónicos y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos solo se declara que contienen saborizantes y nicotina. Sin embargo, con el análisis cromatográfico realizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris)<sup>7</sup> se constató la presencia de otras sustancias altamente tóxicas para el consumo humano.

Por su parte, la Administración de Medicamentos y Alimentos de los Estados Unidos de América (FDA, por su sigla en inglés) ha advertido del alarmante riesgo en los sistemas o dispositivos electrónicos de calentamiento o vaporización sin combustión (vapeadores) por contener glicerina y propilenglicol, así como glicerol, mismo que

<sup>6</sup> Ogunwale MA, Li M, Ramakrishnam-Raju MV, Chen Y, Nantz MH, Conklin DJ, et al., *Detección de Aldehídos en Aerosoles de Cigarros Electrónicos*, ACS Omega, 2017. <https://doi.org/10.1021/acsomega.6b00489>.

El-Hellani A, Salman R, El-Hage R, Talih S, Malek N, Baalbaki R, et al., *Emisiones de Nicotina y Carbonilo de los Productos de Cigarros Electrónicos Populares: Correlación de la composición del líquido y las características del diseño*, Nicotine Tob Res, 2018. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw280>.

Bekki K, Uchiyama S, Ohta K, Inaba Y, Nakagome H, y Kunugita N, *Compuestos de carbonilo generados a partir de cigarros electrónicos*, Int J Environ Res Public Health. 2014. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4245608/>.

Kosmider L, Sobczak A, Fik M, Knysak J, Zaciera M, Kurek J, et al., *Compuestos de carbonilo en vapores de cigarros electrónicos: efectos del solvente de nicotina y voltaje de salida de la batería*, Nicotine Tob Res, 2014. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntu078>.

Wang P, Chen W, Liao J, Matsuo T, Ito K, Fowles J, et al. *Una evaluación independiente del dispositivo de las emisiones de carbonilo de los solventes de los productos de tabaco calentado*. PLoS One, 2017. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0169811>.

Famele M, Ferranti C, Abenavoli C, Palleschi L, Mancinelli R, Draisci R. *Los componentes químicos de los cartuchos de los cigarros electrónicos y los líquidos de recarga: Revisión de Métodos Analíticos*, Nicotine Tob Res, 2015. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntu197>.

<sup>7</sup> Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, *Análisis cromatográfico detecta sustancias tóxicas en vapeadores*, Secretaría de Salud, México, 18 de octubre de 2022. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/769233/Análisis\\_cromatográfico\\_detecta\\_sustancias\\_tóxicas\\_en\\_vapeadores.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/769233/Análisis_cromatográfico_detecta_sustancias_tóxicas_en_vapeadores.pdf).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

al degradarse produce un tóxico que, si es tragado o entra en contacto con la piel, causa quemaduras severas, y al inhalarse, causa daño severo<sup>8</sup>.

De septiembre de 2019<sup>9</sup> a febrero del 2020<sup>10</sup>, en Estados Unidos, se había notificado un total de 2,807 casos de pacientes con lesión pulmonar grave hospitalizados o muertes por la misma causa. Los datos de laboratorio muestran que el acetato de vitamina E, un aditivo en algunos productos de “cigarrillos electrónicos” o vapeo, contiene tetrahidrocannabinol, un componente fuertemente vinculado al brote de lesión pulmonar grave.

Cabe precisar que, además, dichos sistemas y dispositivos, por ser electrónicos, poseen un alto riesgo tecnológico al explotar y causar accidentes fatales a las personas usuarias<sup>11</sup>. Entre 2015 y 2017, se reportaron en Estados Unidos poco más de 2,035 explosiones de sistemas o dispositivos electrónicos de calentamiento o vaporización sin combustión, lo que ocasionó afectaciones severas a las personas usuarias como fracturas de mandíbula y quemaduras graves<sup>12</sup>.

Con independencia de los daños que se pueden causar por la explosión de los vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos, está demostrado que su uso como sucedáneo de los cigarrillos y cigarrillos produce todavía mayores riesgos de salud en un periodo más corto, que impacta a las personas usuarias, a sus familiares, particularmente a las mujeres a las que se les asigna el rol de cuidadoras de enfermos, a las instituciones de salud pública que tienen que destinar recursos humanos y económicos para la atención de los riesgos

<sup>8</sup> Sleiman, M., Logue, J., Montesinos, V., et al., *Emisiones de cigarrillos electrónicos: parámetros clave que afectan la liberación de químicos dañinos*. Environmental Science & Technology, 2016, 50.

<sup>9</sup> Secretaría de Salud/Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias. *Alerta por Daño pulmonar grave en Vapeadores*, 2019. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/493607/2019\\_alertaimportanteok.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/493607/2019_alertaimportanteok.pdf).

<sup>10</sup> CDC. *Brote de lesiones pulmonares asociado al uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo*. [https://www.cdc.gov/tobacco/basic\\_information/e-cigarettes/spanish/enfermedad-pulmonar-grave/index.html#curva](https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/spanish/enfermedad-pulmonar-grave/index.html#curva).

<sup>11</sup> Azad Arman, *El vaporizador de este adolescente explotó y le rompió la mandíbula*, CNN, Estados Unidos, 19 de junio de 2019. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/19/el-vaporizador-de-este-adolescente-exploto-y-le-rompio-la-mandibula/>.

<sup>12</sup> Rossheim ME, Livingston MD, Soule EK, et al. *Electronic cigarette explosion and burn injuries*, Emergency Departments, Estados Unidos, 2017, Tobacco Control, 2019, Vol 28, pp: 472-474.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

producidos, a los contribuyentes y mayormente a niñas, niños, adolescentes y mujeres en etapa de gestación y lactancia.

En México, este problema de salud pública se ha incrementado, sobre todo entre niñas, niños y adolescentes debido a la publicidad masiva, mayormente en redes sociales, que se hace en favor de su uso y consumo. En 2022, el 2.6% de la población adolescente de entre 10 y 19 años (cerca de medio millón de adolescentes) hizo uso de los sistemas o dispositivos electrónicos en vez de cigarros y cigarrillos de tabaco. En personas de 20 años o más, el porcentaje fue de 1.5% (1.3 millones de usuarias en el país).

En nuestro país, derivado de la investigación de la Comisión Nacional contra las Adicciones (Conadic)<sup>13</sup>, se ha constatado que los sistemas o dispositivos electrónicos referidos producen tres tipos de daños a la salud:

- a) Respiratorios, por la inflamación del tejido pulmonar<sup>14</sup>. Incluso el riesgo de desarrollar enfermedades pulmonares graves, no vistas hasta ahora en personas fumadoras de cigarrillos combustibles;
- b) Cardiovasculares, por los cambios en la circulación sanguínea (arterioesclerosis, infartos al corazón)<sup>15</sup>, y

<sup>13</sup> Comisión Nacional contra las Adicciones. *Cigarrillos electrónicos*, México. <https://www.gob.mx/salud/conadic/documentos/cigarrillos-electronicos?idiom=es>.

<sup>14</sup> Davidson K, Brancato A, Heetderks P, Mansour W, Matheis E, Nario M, et al. *Brote de Neumonía Lipoidea Aguda Asociada a Cigarrillos Electrónicos*, Estados Unidos, agosto de 2019.

[http://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6836e1.htm?s\\_cid=mm6836e1\\_w](http://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6836e1.htm?s_cid=mm6836e1_w).

Bravo-Gutiérrez, O.A.; Falfán-Valencia, R.; Ramírez-Venegas, A.; Sansores, R.H.; Ponciano-Rodríguez, G.; Pérez-Rubio, G. *Daño pulmonar causado por productos de tabaco calentados y sistemas electrónicos de administración de nicotina: Una revisión sistemática*. Int. J. Environ. Res. Public Health. 18, 2021, 4079. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33924379/>.

<sup>15</sup> Academia Nacional de Ciencias, Ingeniería y Medicina, *Op. Cit.*

Mohinder R. Vindhyaal, Paul Ndunda, Cyrus Munguti, Shravani Vindhyaal, Hayrettin Okut. Impacto en los resultados cardiovasculares entre usuarios de cigarrillos electrónicos: Revisión de encuestas nacionales de salud. *Journal of the American College of Cardiology*. Disponible en: <https://www.jacc.org/doi/abs/10.1016/S0735-1097%2819%2933773-8>.

Glantz SA. (2018). Datos clínicos in vivo de PMI sobre biomarcadores de daño potencial en los estadounidenses muestran que IQOS no es detectablemente diferente de los cigarrillos convencionales. *Tob Control*. 27(Suppl 1): s9–12.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- c) Mutagénicos, que aumentan el riesgo de cáncer y alteraciones a nivel reproductivo<sup>16</sup>.

Ciertamente, podría argüirse que, dado lo novedoso de estos sistemas o dispositivos y su uso, los resultados de las investigaciones en torno a estos son incipientes. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el principio precautorio que opera en casos de graves afectaciones sanitarias, sociales, ambientales y económicas derivadas de no tomar precauciones ante productos, situaciones o tecnologías para los que existen señales de alarma, aborda riesgos probables que son inaceptables, aún si son inciertos o no completamente comprendidos<sup>17</sup>.

Ha quedado demostrado que cuando existen investigaciones, aún incipientes, sobre los riesgos a la salud que provocan ciertos materiales, como por ejemplo el asbesto y la gasolina con plomo, estos resultados se confirman a lo largo del tiempo, y se ha comprobado que producen verdaderos daños a la salud. De ahí la pertinencia de la aplicación del principio precautorio o principio de precaución en el ámbito internacional y nacional. Su retraso en la protección en los diferentes casos en los que se ha presentado, ha causado incalculables daños ambientales y a la salud, por lo que, resulta inaplazable para el Estado mexicano, obligado a preservar la salud de los habitantes de nuestro país, tomar medidas legislativas y de política pública para prohibir los sistemas o dispositivos electrónicos de calentamiento o vaporización sin combustión.

---

<sup>16</sup> Becker, T. D., Arnold, M. K., Ro, V., Martin, L., & Rice, T. R. (2021). Revisión sistemática del uso de cigarrillos electrónicos (vapeo) y la comorbilidad de salud mental entre adolescentes y adultos jóvenes. *Nicotine and Tobacco Research*, 23(3), 415-425.

Martin Leroy C, Jarus-Dziedzic K, Ancerewicz J, Lindner D, Kulesza A, Magnette J. (2012) Evaluación de la exposición reducida de un sistema para fumar cigarrillos calentado eléctricamente. Parte 7: Estudio clínico aleatorizado, ambulatorio y controlado de un mes en Polonia. *Regul Toxicol Pharmacol*. 64(2 Suppl): S74–84.

<sup>17</sup> Benítez, Mariana, *El principio precautorio: aprendizajes para el caso del maíz en México*, México, Pie de Página, 14 de noviembre de 2023. <https://piedepagina.mx/el-principio-precautorio-aprendizajes-para-el-caso-del-maiz-en-mexico/>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## **II. Uso ilícito de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas, como el uso ilícito del fentanilo**

### **A. Antecedentes normativos**

El artículo 1o., párrafo tercero, de la CPEUM establece que 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.

El artículo 4o. de la CPEUM señala, en su párrafo cuarto, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. El referido artículo, en su párrafo quinto, establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y en su párrafo noveno, determina que, en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez.

El artículo 5o. constitucional establece la libertad de comercio, siempre que se refiera a actividades lícitas y no se ataquen los derechos de terceros ni se ofenda a la sociedad.

El artículo 131, párrafo primero, de la Constitución establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El 3 de mayo de 2023<sup>18</sup>, se publicó el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal para el Control de Precursores

---

<sup>18</sup> Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, Diario



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos. El Gobierno de México impulsó dicho Decreto con el propósito de contribuir a la prevención, detección del desvío o uso y castigo de la producción ilícita de drogas sintéticas, entre ellas el fentanilo, para garantizar la paz, la seguridad y la salud públicas.

No obstante, la reforma fue impugnada por una minoría legislativa que prefirió hacer prevalecer supuestas violaciones al procedimiento legislativo mediante la acción de inconstitucionalidad 115/2023<sup>19</sup> promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Ministros de la SCJN intentan resolver en contra de dicha reforma con el argumento de que existen “violaciones graves” al procedimiento legislativo para beneficiar a una minoría, en lugar de hacer una debida ponderación entre la protección de la salud y la seguridad pública que el Estado está obligado a garantizar a la población y determinar que esto está por encima de cualquier formalismo o interés privado.

## B. Diagnóstico

La Organización Mundial de la Salud define “droga” como *cualquier sustancia natural o sintética que al ser introducida en el organismo es capaz, por sus efectos en el sistema nervioso central, de alterar y/o modificar la actividad psíquica, emocional y el funcionamiento del organismo*<sup>20</sup>. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por su parte, define a “droga sintética” como *cualquier sustancia de origen sintético con efectos psicoactivos disponible en el mercado de*

---

Oficial de la Federación, México, 3 de mayo de 2023, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5687756&fecha=03/05/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5687756&fecha=03/05/2023#gsc.tab=0).

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 115/2023, Promovientes: Diversos Senadores del Congreso Subsecretaría General de Acuerdos, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, México, 20 de junio de 2023. [https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2023-06-23/MI\\_Acclnconst-115-2023.pdf](https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2023-06-23/MI_Acclnconst-115-2023.pdf).

<sup>20</sup> Organización Mundial de la Salud. <https://www.paho.org/es/temas/abuso-sustancias>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*drogas ilícitas y utilizada con fines no médicos*<sup>21</sup>. En nuestra legislación, se define “droga sintética” como *cualquier sustancia de origen sintético con efectos psicoactivos disponible en el mercado de drogas ilícitas y utilizada con fines no médicos*<sup>22</sup>.

Una de las drogas sintéticas cuya producción, distribución y comercialización se ha incrementado y, en consecuencia, afectado gravemente la salud de la población, principalmente de la juventud, es el fentanilo.

El fentanilo es una droga sintética que originalmente fue producida con finalidades terapéuticas, pero actualmente, también se produce de manera ilícita con la finalidad de producir efectos sobre el sistema nervioso central, lo que genera además diversas alteraciones orgánicas. De acuerdo con una investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el fentanilo es un opioide sintético 50 veces más potente que la heroína y hasta 100 veces más que la morfina. Su consumo ha ido en aumento y ha causado cientos de miles de muertes alrededor del mundo<sup>23</sup>.

El fenómeno actual del fentanilo representa una seria amenaza a nivel mundial que ha causado graves repercusiones en la salud y seguridad públicas. En los últimos años, se ha agravado la violencia, aumentado la comisión de delitos y erosionado el tejido social, la justicia, el desarrollo de la sociedad y el Estado de derecho.

El fentanilo, droga sintética elaborada como otras sustancias tóxicas, en forma artificial en laboratorios mediante la manipulación de productos químicos que provocan una serie de efectos sobre el sistema nervioso central, inhiben el dolor,

<sup>21</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales\\_de\\_consulta/Drogas\\_de\\_Abuso/Articulos/DrogasSinteticasInforme2021.pdf](http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/DrogasSinteticasInforme2021.pdf).

<sup>22</sup> Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, *Op. Cit.*

<sup>23</sup> Consuelo Doddoli, *Fentanilo, la droga que se ha convertido en un problema de salud pública*, Ciencia UNAM, UNAM, México, 22 de marzo de 2023. <https://ciencia.unam.mx/leer/1388/fentanilo-la-droga-que-se-ha-convertido-en-un-problema-de-salud-publica>.



alteran las percepciones y modifican el estado anímico de la persona consumidora, además de ser origen de diversas alteraciones orgánicas.

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2022<sup>24</sup>, alrededor de 284 millones de personas consumieron drogas en todo el mundo durante el año 2020, lo que supone un aumento del 26% respecto de la década pasada. Asimismo, los niveles de consumo de droga son más altos que los de la generación anterior, y se estima que 11.2 millones de personas se inyectan sustancias ilícitas.

En México, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ha documentado que, a partir de 2009<sup>25</sup>, se han multiplicado los laboratorios para la elaboración de drogas sintéticas como el fentanilo.

La Sedena señala que los precursores químicos utilizados para la elaboración de drogas sintéticas en México ingresan por la vía marítima, desde el continente asiático, a los puertos de Lázaro Cárdenas, Michoacán; Mazatlán, Sinaloa, y Manzanillo, Colima.

En la presente administración, se han realizado acciones contra la producción de drogas sintéticas por un valor cercano a 1 billón 198,017 millones de pesos, en el que destaca el fentanilo, como se observa en el siguiente cuadro:

**Drogas sintéticas y de origen sintético aseguradas en la presente administración (diciembre 2018-marzo 2022)**

Droga	Laboratorio	Kilogramos	Pastillas	Dosis	Valor en pesos mexicanos
Metanfetamina*	124	24,409	-	24,409,000	7,036,980,079
Heroína*	3	9,840	-	492,000	
Fentanilo**	-	2,879	13,588,860	2,892,588,860	1,156,457,026,228
Metanfetamina**	-	118,991	-	118,991,000	34,523,437,126
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>156,119</b>	<b>13,588,860</b>	<b>3,036,480,860</b>	<b>1,198,017,443,433</b>

\* Droga sintética.

\*\* Droga de origen sintético.

Fuente: Conferencia de Prensa matutina del Gobierno de México, 31 de marzo de 2022.

<sup>24</sup> Informe Mundial sobre las Drogas 2022, Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 27 de junio de 2022. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>.

<sup>25</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. *Las drogas tradicionales y sintéticas en México*. Comunicado de Prensa. México, 31 de marzo de 2022. <https://www.gob.mx/sedena/prensa/las-drogas-tradicionales-y-sinteticas-en-mexico>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La presente administración ha implementado decomisos de las drogas sintéticas que alcanzan la suma de 76,452 millones de pesos (60.4%)<sup>26</sup>.

En consecuencia, es no solo necesario, sino indispensable hacer cumplir la obligación del Estado de garantizar la paz, el interés superior de la niñez, la seguridad y la salud públicas y demás derechos humanos de la población, por lo que esta reforma constitucional conduce a la correcta ponderación de que debe prevalecer la obligación del Estado, incluido el Poder Judicial, de proteger estos derechos fundamentales por encima de cualquier consideración formalista, egoísta y utilitarista.

Derivado de esta problemática, es urgente modificar el marco constitucional y, en consecuencia, reformar los artículos 4o. y 5o. constitucionales.

### **III. Contenido de la iniciativa**

Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional para garantizar el derecho de protección a la salud de las personas mediante la prohibición a la producción, distribución y enajenación ilícitas de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo.

Asimismo, se adiciona un párrafo segundo al artículo 5o. para vedar (prohibir) la industria, comercio interior o exterior, trabajo o cualquier otra actividad que tenga por objeto la producción, distribución y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas,

---

<sup>26</sup> Andrés Manuel López Obrador, *Aseguramiento de drogas previene daños a la población. Conferencia de prensa matutina*, México, 31 de marzo de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=le04I59MZJg>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo.

Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LOS ARTÍCULOS 4o. Y 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA SALUD POR EL USO DE SUSTANCIAS TÓXICAS**

**Artículo Único.** Se **adicionan** a los artículos 4o., el párrafo quinto, y se recorren en su orden los subsecuentes, y al 5o., el párrafo segundo, y se recorren en su orden los subsecuentes, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.-...**

...

...

...

Para garantizar el derecho de protección a la salud de las personas, queda prohibida la producción, distribución, comercialización y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 5o. ...**

Queda vedada la profesión, industria, comercio interior o exterior, trabajo o cualquier otra actividad para la producción, distribución y enajenación de cigarrillos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como para la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo.

...

...

...

...

...

...

...

## TRANSITORIOS

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

**Segundo.** A partir de la entrada en vigor de este decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido, previstas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otro ordenamiento normativo de carácter administrativo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Tercero.** El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, deberá armonizar el marco jurídico de las leyes en las materias con el contenido del presente decreto.

**Cuarto.** Las legislaturas de las entidades federativas deben realizar las adecuaciones normativas necesarias para cumplir con lo previsto en el presente decreto, dentro de los 365 días naturales siguientes a la publicación de este ordenamiento.

**Quinto.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.



Hoja de firma de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones a los Artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección a la Salud por el uso de Sustancias Tóxicas.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted, Ciudadana Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 5 de febrero de 2024.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Andrés Manuel López Obrador".

**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "MERG".

**MERG**



Oficio No. 529-II-DGLCF-033/2024

Ciudad de México, a 31 de enero de 2024

**LIC. RENÉ SÁNCHEZ GALINDO**  
**CONSEJERO ADJUNTO DE LEGISLACIÓN Y**  
**ESTUDIOS NORMATIVOS**  
**CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL**  
**Presente**

Me refiero al oficio 113.CJEF.CALEN.04280.2024, de fecha 26 de enero de 2024, a través del cual se remitió la **"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones a los Artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección a la Salud por el uso de Sustancias Tóxicas"** (Iniciativa), a efecto de obtener el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 26, fracciones I y II, 27, fracción I y 27 D, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anexo al presente le envío los documentos siguientes:

1. La copia simple del Oficio No. 418/UJE/DGJE/C1/2024/110, de 31 de enero de 2024, suscrito por la Coordinación de Análisis Jurídico de la Dirección General Jurídica de Egresos adscrita a la Unidad Jurídica de Egresos de la Subsecretaría de Egresos, mediante el cual remite el dictamen de impacto presupuestario de la Iniciativa.
2. La copia simple del Oficio No. 416/DGPYP/2024/0212, de 30 de enero de 2024, suscrito por el Dirección General de Programación y Presupuesto "A", adscrita a la Subsecretaría de Egresos, mediante el cual se emite el dictamen de impacto presupuestario de la Iniciativa.

Lo anterior, se hace del conocimiento para los efectos legales que estime procedentes.

Sin más por el momento, le envío un saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**

**JOSÉ FEDERICO COTA FÉLIX**

C.c.p. **Lic. Luis Cornu Gómez**. - Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta. - Para su conocimiento. - Presente

Anexos: Los que se indican.

MJC/LVZ/JABQ

Insurgentes Sur 795, piso 10, Col. Nápoles, CP. 03810, Benito Juárez, Ciudad de México.  
Tel: (55) 3688 1067 [www.gob.mx/hacienda](http://www.gob.mx/hacienda)



**Oficio No. 418/UJE/DGJE/C1/2024/110**

Ciudad de México, a 31 de enero de 2024

**MTRO. JOSÉ FEDERICO COTA FÉLIX**  
**Director General de Legislación y Consulta Fiscal**  
**Subprocuraduría Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**PRESENTE**

Se hace referencia al oficio 529-II-DGLCF-029/2024 por el que esa Procuraduría Fiscal de la Federación remitió copias simples de la *"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones a los Artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección a la Salud por el uso de Sustancias Tóxicas"* (Proyecto), para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 25 y 25 A, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los diversos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 18 al 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), adjunto al presente se servirá encontrar copia simple del oficio 416/DGPYP/2024/0212, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A".

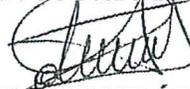
Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo, del RLFPRH, mismo que señala que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

El presente se emite sobre la versión del Proyecto recibido a través del oficio señalado en el primer párrafo, por lo que cualquier modificación al mismo deberá someterse nuevamente a dictamen de esta Subsecretaría.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

**LA COORDINADORA**



**TANIA YAMILI VELÁZQUEZ DÍAZ**

Anexo: El que se indica.

C.c.p. - Lic. Juan Pablo de Botton Falcón.- Subsecretario de Egresos.- Para su conocimiento.  
Lic. Berenice Martínez Mejía.- Titular de la Unidad Jurídica de Egresos.- Mismo fin.

CARC/UM/OS/ML 24-271

Avenida Constituyentes No. 1001, Edificio A, Piso 1, Colonia Belén de las Flores,  
Alicaldia Alvaro Obregón, Ciudad de México, C.P. 01110 Teléfono: 55 3688 4600. [www.gob.mx/shep](http://www.gob.mx/shep)





**Oficio No. 416/DGPYPA/2024/0212**

Ciudad de México a 30 de enero de 2024.

**Lic. Roberto Carlos Blum Cassereau**  
**Director General Jurídico de Egresos**  
**Presente**

Me refiero al Oficio número 418/UJE/DGJE/C1/2024/81 del 29 de enero de 2024, mediante el cual, en atención al similar número 529-II-DGLCF-029/24 de la Procuraduría Fiscal de la Federación, remite copias simples de la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones de los Artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección a la Salud por el Uso de Sustancias Tóxicas" (*Proyecto*), y de su respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Al respecto, en cumplimiento a los artículos, 18, 19 y 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), mediante Oficio No. 113.CJEF.CALEN.04280.2024, remite la evaluación de impacto presupuestario del caso, planteando lo siguiente:

Cabe señalar que el *Proyecto*, tiene por objeto garantizar, por parte del Estado, el cumplimiento efectivo del derecho a la salud a través de la prohibición de la producción, distribución y enajenación no autorizada legalmente de sustancias tóxicas que dañan la salud, como es el uso ilícito de fentanilo y la prohibición de sistemas o dispositivos electrónicos de calentamiento o vaporización sin combustión que utilizan sustancias tóxicas.

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

La entrada en vigor del *Proyecto* no tendrá un impacto presupuestario en el egreso público porque no habrá creación de nuevas plazas, unidades administrativas ni nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

El *Proyecto* no genera un impacto presupuestario en los programas presupuestarios aprobados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federativa y no se autorizarán ampliaciones presupuestarias en el presente ejercicio fiscal ni en subsecuentes con motivo de la reforma propuesta.

1 de 3

RECIBIDO



Año de 2024

**Felipe Carrillo**  
**PUERTO**

GOBIERNO DEL PROLEGANADO  
RENOVACIONARIO Y DEFENSIVO  
DEL MEXICO

4



**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público.**

El *Proyecto* no implica el establecimiento de destinos específico del gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

El *Proyecto* no establece nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que impliquen mayores asignaciones presupuestarias a las ya aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.**

El *Proyecto* no incide en la inclusión de disposiciones generales en materia presupuestaria.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 31 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 del RLFPRH y 24 apartados A y B fracciones I y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivado del análisis a la información proporcionada, y con base en el artículo Quinto Transitorio, le informo que el *Proyecto* no representa un impacto presupuestario para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se reitera que las erogaciones adicionales que, en su caso, se generen y no hayan sido cuantificadas en la evaluación de impacto presentada, o bien, aquellas derivadas de la ejecución del *Proyecto* o cualquier modificación a las estructuras orgánicas que se deriven con motivo de la entrada en vigor y su implementación, deberán cubrirse con los respectivos presupuestos aprobados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, toda vez que no se autorizarán ampliaciones al presupuesto regularizable para cubrirlas.

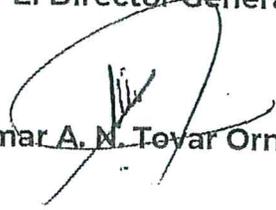
Es importante mencionar que, la presente opinión se emite en el ámbito de competencia de esta Dirección General, conforme a las disposiciones legales que regulan sus atribuciones, por lo que no prejuzga o califica el contenido del *Proyecto*, los alcances de las acciones que propone y demás actos, así como las consecuencias, que con motivo de la entrada en vigor del mismo y del ejercicio de las facultades de las instituciones involucradas, se generen para el cumplimiento del objeto en él señalado, lo cual será de su exclusiva responsabilidad. Asimismo, no constituye opinión jurídica con respecto de otras Leyes y disposiciones aplicables y vigentes en la materia.



Lo anterior, sin perjuicio de los criterios, interpretaciones, determinaciones o autorizaciones que corresponda emitir a otras instancias competentes.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente  
El Director General**

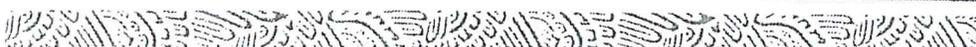
  
**Omar A. N. Tovar Ornelas**

BERC/DACH/MFSG  
Oficio/ 040-24

Vol. EDGPYA24-298

3 de 3

Avenida Constituyentes No. 1001, Edificio A, piso 2, Colonia Belén de las Flores, Alcaldía Álvaro Obregón,  
Ciudad de México, C.P. 01110 Teléfono: 55 3688 5178. [www.gob.mx/shcp](http://www.gob.mx/shcp)





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa con **Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal** al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa tiene por objeto establecer prisión preventiva oficiosa en los casos de extorsión, narcomenudeo, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados, así como en los de defraudación fiscal, contrabando, expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados en los términos fijados por la ley, con la finalidad de prevenir y combatir dichos delitos que han aumentado, y con ello, garantizar la paz, seguridad, salud y continuar con acciones en beneficio de la población.

**I. Antecedentes normativos**

El Estado mexicano tiene la obligación de brindar protección a la sociedad contra los riesgos a la salud y, con ello, garantizar el cumplimiento efectivo del derecho a la salud previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Para cumplir con esta obligación, el Estado mexicano requiere fortalecer la fiscalización, el control y la inhibición del uso ilegal de drogas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

sintéticas como el fentanilo, así como asegurar su correcta disponibilidad para su uso legal.

El 2 de diciembre de 1948, se reformó el artículo 20 constitucional, fracción I, para establecer como garantía para el “acusado” (refiriéndose al imputado), ser puesto en libertad inmediatamente que lo solicitase, mediante caución fijada por el juzgador tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito imputado, siempre que éste, incluyendo sus modalidades, tuviese señalada una pena que no excediera de cinco años en su término medio aritmético.

Mediante reforma al artículo 20 constitucional, publicada el 3 de septiembre de 1993, se estableció que *inmediatamente que lo solicite (el inculpado), el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio*. Esto es, el calificativo de grave para negar la libertad, se dejaba a la voluntad del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales.

El 18 de junio de 2008, se reformó el artículo 19 constitucional para establecer el catálogo de delitos considerados graves, con el objeto dar mayor garantía a los imputados e impedir el uso discrecional de esta medida. En la citada reforma, el párrafo segundo del artículo 19 constitucional estableció que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

El 12 de abril de 2019, se reformó el artículo 19 de la CPEUM para incorporar nuevos delitos en que procede la prisión preventiva: abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

## II. Diagnóstico

A. Las drogas sintéticas son sustancias químicas elaboradas en forma artificial en laboratorios mediante la manipulación de productos químicos que provocan una serie de efectos sobre el sistema nervioso central, inhiben el dolor, alteran las percepciones y modifican el estado anímico de la persona consumidora, además de ser origen de diversas alteraciones orgánicas.

Las drogas ocasionan diversos daños a la salud, pero las drogas sintéticas incrementan de manera exponencial sus efectos negativos, lo que provoca más rápido la muerte.

El fentanilo, opioide sintético, es 50 veces más potente que la heroína y hasta 100 veces más que la morfina. Es la droga que ha puesto en jaque a las autoridades de diversos países. Su consumo ha ido en aumento y causado cientos de miles de muertes en el mundo, sin dejar de señalar el incremento de la violencia y la comisión de delitos vinculados con su tráfico, lo que provoca la erosión del tejido social, de la justicia, del desarrollo de la sociedad y del estado de derecho.

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2022<sup>1</sup>, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, alrededor de 284 millones de personas consumieron drogas en todo el mundo durante el año 2020, lo que supone un

---

<sup>1</sup> Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

aumento del 26% respecto de la década pasada. Asimismo, los niveles de consumo de droga son más altos que los de la generación anterior, y se estima que 11.2 millones de personas se inyectan sustancias ilícitas.

En México, la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>2</sup> ha documentado que, a partir de 2009, se han multiplicado los laboratorios para la elaboración de drogas sintéticas, hecho que coincide con el descenso en el cultivo de marihuana observado a partir de 2012.

Ante estos incrementos, la presente administración ha implementado decomisos de las llamadas drogas tradicionales lo que representa un poco más de 50,090 millones de pesos (39.6%), mientras que las drogas sintéticas alcanzan la suma de 76,452 millones de pesos (60.4%)<sup>3</sup>.

Estos datos explican la tendencia al alza que ha adquirido el mercado ilícito de estas sustancias y los altos ingresos que representan para las organizaciones criminales, dada su rápida adicción de las personas que los consumen.

Derivado de esta problemática es notoria la urgencia de modificar la legislación vigente que permita hacer de manera más efectivo combatir la comisión de estos delitos, mediante la suma de las capacidades y los esfuerzos del Estado mexicano para prevenir, detectar y evitar la producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas.

Por ello, la aprobación de la iniciativa proveerá de una herramienta jurídica de suma utilidad para otorgar mayor eficacia y contundencia a las acciones que desarrollan las instituciones gubernamentales para mitigar el consumo de drogas sintéticas en el país, por lo que, hace imprescindible plantear la prisión preventiva oficiosa, en los

---

<sup>2</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. Las drogas tradicionales y sintéticas en México. Comunicado de Prensa. 31 de marzo de 2022. <https://www.gob.mx/sedena/prensa/las-drogas-tradicionales-y-sinteticas-en-mexico>.

<sup>3</sup> Cifras obtenidas de la información presentada en la Conferencia de Prensa matutina del Gobierno de México, 31 de marzo de 2022.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

casos de la producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas y, con ello, debilitar a las organizaciones criminales, sus jerarquías y sus fortalezas económicas.

B. El problema de distribución de drogas sintéticas en el país es alarmante, pues a través del narcomenudeo, cualquier persona, mayor o menor de edad, puede tener acceso a estas, lo que trae como consecuencia la afectación a su salud, e indirectamente dificulta la correcta interrelación entre los integrantes de la sociedad.

Es importante señalar que el narcomenudeo tiene mayores consecuencias negativas en grupos vulnerables, como las niñas, niños y adolescentes, quienes pueden truncar su posibilidad de desarrollo personal por el consumo de drogas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) refirió que en 2021, se imputó a 3,260 adolescentes por presuntos delitos de narcomenudeo<sup>4</sup>.

Asimismo, el narcomenudeo se ha posicionado como una fuente de violencia e inseguridad con un alto índice delictivo, de acuerdo con el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en 2023 se registraron 83,060 casos, por lo que es necesario afrontar este problema social para conseguir un descenso en la comisión de este hecho delictivo.

En ese sentido, el párrafo noveno del artículo 21 constitucional señala:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, Comunicado de Prensa Núm. 374/23, México, 23 de junio de 2023.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

En consecuencia, es necesario establecer, también, el narcomenudeo como una conducta que merece tener prisión preventiva oficiosa, en virtud de que ello permitirá al Estado mexicano afrontar el creciente aumento del consumo de drogas en el país.

C. El incremento del delito de extorsión ha tenido un fuerte impacto en el tejido social, y el uso de las tecnologías ha diversificado la ejecución del mismo, lo que tiene como consecuencia que haya un alto grado de impunidad en su comisión. Esto, sumado a que la autoridad no cuenta con las herramientas legales efectivas para combatir y abatir los diversos supuestos en que se utiliza la extorsión.

El 13 de enero de 1984<sup>5</sup>, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el artículo 390 del Código Penal para el Distrito Federal que prevé el tipo penal de extorsión, posteriormente, el 10 de enero de 1994<sup>6</sup>, se reformó la definición y alcance para quedar como la conocemos actualmente: al que el que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial.

---

<sup>5</sup> Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 13 de enero de 1984. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=200518&pagina=9&seccion=2](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200518&pagina=9&seccion=2).

<sup>6</sup> Decreto por el que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de enero de 1994. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=200518&pagina=9&seccion=2](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200518&pagina=9&seccion=2).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Actualmente, los delincuentes, de manera más sofisticada y organizada, por medio de mecanismos y nuevas tecnologías de la información, obligan a las víctimas a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo para obtener un lucro, a la vez que, también están extendiendo su campo de acción a ámbitos y espacios a los que antes no eran materia de extorsión, como son los mercados, pequeños y medianos locales comerciales, la vía pública, transporte público, préstamos e inversiones en línea.

Así pues, la extorsión se configura en conductas que necesitan una atención inmediata. Para ello, se requiere que se considere la extorsión dentro del catálogo de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa establecido en el artículo 19 de la CPEUM.

Dado que la comisión de la extorsión evoluciona con la dinámica social, económica y tecnológica, permite a los sujetos infractores obtener un lucro de una manera más pronta, sin que sea necesario presentarse de manera física para cometer el ilícito. En este sentido, el uso de la tecnología es una herramienta que utilizan los criminales para evitar el reconocimiento por parte de la víctima y, en algunas ocasiones, se convierte en un medio por el que se sustrae información personal, con la que se genera confianza o se amedrenta.

Es así que el crecimiento del ilícito de extorsión recae en circunstancias que hacen que su comisión sea más frecuente. De acuerdo con cifras oficiales del SESNSP, en el 2022 se registró el mayor número de carpetas por extorsión, con un total de 10,343 casos en comparación a 2019 cuya cifra reportada fue de 8,734. Asimismo, la incidencia de extorsión informada por el SESNSP, de diciembre de 2018 a 2023, aumentó en un 47.6%.

Ante el incremento de la extorsión y el aumento de la violencia con que se lleva a cabo, está en juego la seguridad de gente vulnerable, por lo que es necesario que esta conducta se incluya como delito que merece prisión preventiva oficiosa.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

D. Es una obligación constitucional, establecida en el artículo 31, fracción IV, el contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como de los estados, de Ciudad de México y del municipio en que se resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Se contribuye a los gastos públicos con el pago de los impuestos.

La recaudación de los impuestos se destina a la satisfacción de ciertas necesidades de carácter colectivo como: la educación pública, la impartición de justicia, la seguridad, los hospitales públicos, la infraestructura y servicios de vías públicas, programas y proyectos de apoyo al desarrollo social y económico, necesidades que por separado cada persona no podría pagar por sí sola, pero que, en cambio, se pueden atender con las aportaciones de todos<sup>7</sup>.

Estos servicios ocasionan gastos y gracias a nuestras contribuciones la Federación cuenta con los recursos necesarios para: disponer de escuelas con profesores que contribuyan en tu enseñanza; disfrutar de bibliotecas, hospitales y centros deportivos; el mantenimiento de las calles de la ciudad en la que vivimos y su iluminación; para construir y arreglar las carreteras; para contar con un servicio de bomberos, policías y militares, que se ocupen de mantener nuestra seguridad<sup>8</sup>.

Por lo anterior, la omisión del pago de impuestos supone un peligro para el mantenimiento de las acciones de gobierno, por lo que deriva en delito fiscal. Por ello, la importancia de calificar estas conductas criminales como graves, pues atentan contra la conformación y funcionamiento del Estado mismo.

Las conductas ilícitas vinculadas con la defraudación fiscal, a través de la evasión del pago de impuestos, así como del contrabando y el ocultamiento de ingresos o simulación de egresos mediante la compra de comprobantes fiscales, incluidas

---

<sup>7</sup> Servicio de Administración Tributaria. <https://www.sat.gob.mx/consulta/61977/conceptos-tributarios#:~:text=Los%20impuestos%2C%20en%20todos%20los,objetivos%20propuestos%20en%20su%20planeaci%C3%B3n.>

<sup>8</sup> *Idem.*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

facturas, que amparan operaciones simuladas o inexistentes, vulnera el bienestar de la población porque disminuye las capacidades y el rango de acción del Estado.

A pesar de que la mayoría de los contribuyentes cumplen voluntariamente con sus obligaciones fiscales, hay quienes no lo hacen; muchos de estos, para eludir sus obligaciones tributarias, recurren a estrategias, asesorías, documentos falsos, operaciones simuladas, informes falsos, etc, por lo que es indispensable evitar que estas personas eludan la ley.

Tan solo en los últimos años el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha detectado que, los esquemas de facturación falsa involucran tanto a personas físicas, como a personas morales, y en los ejercicios fiscales del 2017, 2018 y 2019, se facturaron 339,000 millones de pesos.

En el mes de diciembre de 2023, se tienen identificados públicamente a 10,798 sujetos que en definitiva incurrieron en esquemas de facturación falsa.

Es importante advertir que los fenómenos de defraudación fiscal, contrabando y adquisición de facturas que amparen operaciones simuladas o inexistentes, así como sus equiparables, suelen encubrir otras actividades ilícitas, muchas de las cuales afectan no solamente a México, sino que tienen implicaciones en otros países, incluso relacionadas con el lavado de dinero.

El Grupo de Trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Delitos Tributarios y Otros Delitos, en su publicación denominada *Lucha Contra los Delitos Fiscales: Los Diez Principios Globales*, difundió en años recientes una guía de referencia para luchar contra la evasión fiscal internacional, la corrupción, la financiación del terrorismo y otros delitos fiscales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> OCDE (2019), Lucha contra los delitos fiscales: los diez principios globales, OCDE, París. [www.oecd.org/tax/crime/lucha-contra-los-delitos-fiscales-los-diez-principios-globales.pdf](http://www.oecd.org/tax/crime/lucha-contra-los-delitos-fiscales-los-diez-principios-globales.pdf).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por tanto, se propone incluir al catálogo de delitos que merecen la pena de prisión preventiva oficiosa los delitos de defraudación fiscal, contrabando y expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas las facturas, que amparen operaciones simuladas o inexistentes. Con esta modificación se pretende inhibir, así como prevenir y sancionar la compra y venta de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsos o simulados, que dañan gravemente y perjudican la Hacienda Pública.

### **III. Contenido de la iniciativa**

Derivado de lo anterior, para atender la persecución de los delitos de extorsión, narcomenudeo y producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas, los delitos de defraudación fiscal, contrabando y expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas las facturas, que amparen operaciones simuladas o inexistentes, así como para mitigar el impacto en la sociedad, de manera conjunta el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo deben actualizar y fortalecer las bases constitucionales para dotar de herramientas jurídicas a las autoridades competentes y darle a la población un marco normativo adecuado que sancione y garantice el bienestar social.

Ante esta emergencia, el Estado mexicano debe realizar, de manera urgente e impostergable, reformas constitucionales que le permitan cumplir con su obligación de garantizar la seguridad, la salud y el bienestar de la sociedad.

Bajo este escenario, se propone la reforma al párrafo segundo del artículo 19 para incorporar la facultad al juzgador de ordenar la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar en los casos de producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas, narcomenudeo y extorsión, así como el contrabando, la defraudación fiscal y la emisión ilícita de comprobantes, en protección de la población de este país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con **Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal.**

**Artículo Único.** Se **reforma** el artículo 19, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 19. ...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos y de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez debe ordenar la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, narcomenudeo, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados, así como en los de homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud y del libre desarrollo de la personalidad, defraudación fiscal, contrabando, expedición,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados en los términos fijados por la ley.

...

...

...

...

...

## TRANSITORIOS

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

**Segundo.** A partir de la entrada en vigor de este decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido, previstas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otro ordenamiento normativo de carácter administrativo.

**Tercero.** El Congreso de la Unión, en un plazo de ciento ochenta días, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, deberá armonizar el marco jurídico de las leyes en las materias con el contenido del presente decreto.

**Cuarto.** Las legislaturas de las entidades federativas deben realizar las adecuaciones normativas necesarias para cumplir con lo previsto en el presente



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

decreto, dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la publicación de este ordenamiento.

**Quinto.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal.

Reitero a Usted, Ciudadana Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 5 de febrero de 2024

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Am López Obrador", written over a faint circular watermark of the Mexican coat of arms.

**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

A blue graphic logo consisting of several overlapping lines forming a stylized arrow or 'M' shape, with the text "\*MERG" positioned below it.



Oficio No. 529-II-DGLCF-042/2024

Ciudad de México, a 02 de febrero de 2024

**RENE SÁNCHEZ GALINDO.**  
**CONSEJERO ADJUNTO DE LEGISLACIÓN Y ESTUDIOS NORMATIVOS**  
**CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL**

**Presente**

Hago referencia al oficio No. 113.CJEF.CALEN.05155.2024 de fecha 02 de febrero de 2024, mediante el cual formuló solicitud a esta Procuraduría Fiscal de la Federación, de la tramitación del Dictamen de Impacto Presupuestario respecto a la **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se Reforma el el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal.**

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 26, fracciones I y II, 27, fracción I y 27 D, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anexo al presente le envío copia simple de los documentos siguientes:

- 1.- Oficio No. 418/UJE/DGJE/C1/2024/151 de fecha 02 de febrero del 2024, suscrito por la Coordinadora de Análisis Jurídico de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Subsecretaría de Egresos de esta Secretaría, a través el cual remite el Dictamen Impacto Presupuestal; y
- 2.- Oficio No. 416/DGPpyPA/2024/0267 de 02 de febrero del 2024, suscrito por el Titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A", de la Subsecretaría de Egresos, conteniendo el Dictamen de Impacto Presupuestal.

Lo anterior, se hace del conocimiento para los efectos legales que estime procedentes.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**

**JOSÉ FEDERICO COTA FÉLIX**

C.c.p. **Lic. Luis Cornu Gómez.** - Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta. - Para conocimiento.

JSH

**Oficio No. 418/UJE/DGJE/C1/2024/151**

Ciudad de México, a 2 de febrero de 2024

**LIC. JOSÉ FEDERICO COTA FÉLIX**  
**Director General de Legislación y Consulta Fiscal**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**P R E S E N T E**

Se hace referencia al oficio 529-II-DGLCF-039/2024, mediante el cual remitió copias simples de la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal" (Proyecto), para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 25 y 25 A, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los diversos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 18 al 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), adjunto al presente se servirá encontrar copia simple del oficio 416/DGPYP/2024/0267, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A".

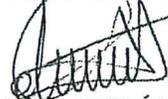
Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo, del RLFPRH, mismo que señala que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

El presente se emite sobre la versión del Proyecto recibido a través del oficio señalado en el primer párrafo, por lo que cualquier modificación al mismo deberá someterse nuevamente a dictamen de esta Subsecretaría.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

**LA COORDINADORA**



**TANIA YAMILI VELÁZQUEZ DÍAZ**

Anexo: El que se indica.

C.c.p.- Lic. Juan Pablo de Botton Falcón.- Subsecretario de Egresos.- Para su conocimiento.  
Lic. Berenice Martínez Mejía.- Titular de la Unidad Jurídica de Egresos.- Mismo fin.

ERR/PJVM/ADS 24-317



Oficio No. 416/DGPyPA/2024/0267

Ciudad de México a 2 de febrero de 2024

**Lic. Berenice Martínez Mejía**  
**Titular de la Unidad Jurídica de Egresos**  
**Presente**

Me refiero al oficio 418/UJE/DGJE/C1/2024/143, mediante el cual se envían copias simples de la iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal" (Proyecto), así como su respectiva evaluación de impacto presupuestario enviados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), con el objeto de que esta Dirección General emita el dictamen correspondiente de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y con base en el oficio número 529-II-DGLCF-039/2024 suscrito por el Director General de Legislación y Consulta Fiscal de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y el oficio número 113.CJEF.CALEN.05155.2024 de la CJEF, mediante el cual se adjunta copia de la evaluación de impacto presupuestario emitida por esa misma Consejería.

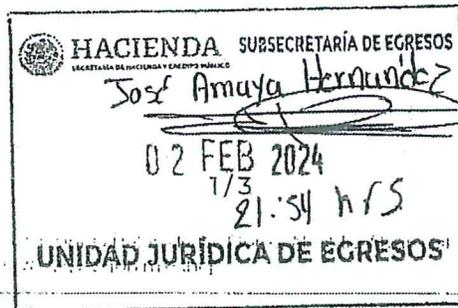
Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por la CJEF el Proyecto propone reformar el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ordenar la prisión preventiva oficiosa para las conductas de producción, preparación, enajenación y distribución de drogas sintéticas, el narcomenudeo, la extorsión y los delitos fiscales.

Asimismo, el Proyecto incluye un artículo Quinto transitorio, el cual establece que:

*"Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos".*

Conforme a lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 20, tercer párrafo, segunda parte, del RLFPRH; la CJEF, en su carácter de instancia responsable de la elaboración del Proyecto, remite una evaluación de impacto presupuestario emitida por la Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de dicha Consejería, en la cual se indica que el citado Proyecto "es de observancia general toda vez que, integra a toda la administración pública", manifestando a su vez lo siguiente:

7  
8  
9





Oficio No. 416/DGPyPA/2024/ 0267

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

La CJEF señala que la entrada en vigor del Proyecto no tendrá impacto presupuestario en el egreso público, por lo que no habrá creación de nuevas plazas, unidades administrativas, ni de nuevas instituciones.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.**

De acuerdo con lo señalado por la CJEF, el Proyecto no genera impacto presupuestario en los programas presupuestarios aprobados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, máxime que no se autorizarán ampliaciones presupuestarias para el presente ejercicio fiscal ni subsecuentes, con motivo de la reforma en cuestión.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales.**

La CJEF menciona que, conforme con lo señalado en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no prevé destinos específicos de gasto público.

**IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.**

La CJEF considera que, por lo expuesto en el apartado I de su Evaluación, el Proyecto no establece nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que impliquen mayores asignaciones presupuestarias adicionales a las ya aprobadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de que se trate.

**V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.**

La CJEF indica que el Proyecto no incide en la inclusión de disposiciones generales en materia de regulación presupuestaria.

7  
9 0

.../



**Oficio No. 416/DGPYP/2024/0267**

Expuesto lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 del RLFPRH; 24, Apartado A, fracción I, y Apartado B, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforme a lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario emitida por la CJEF, así como lo establecido en el artículo Quinto transitorio del Proyecto, esta Dirección General de Programación y Presupuesto "A" considera que la iniciativa con proyecto de "Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal", no tiene un impacto presupuestario adicional a lo manifestado por la mencionada Consejería.

Cabe señalar que los documentos citados en primer término han sido analizados en el ámbito de competencia y atribuciones de esta Dirección General, por lo que el presente dictamen no prejuzga ni valida la información, así como los alcances de las acciones que propone el contenido de los mismos, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente  
El Director General**

**Omar A. N. Tovar Ornelas**

Vol. EDGPYP24-372





C Á M A R A D E  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

---

**Secretario de Servicios Parlamentarios:** Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>