

APÉNDICE II

CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE I DE LA SESIÓN 28 DEL 29 DE ABRIL DE 2021

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, Claudia Pastor Badilla, Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán y René Juárez Cisneros, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, promueven la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el párrafo sexto, se recorren los subsecuentes y se reforma el vigente párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de promover la restauración ecológica de la flora marina, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

a) Contexto natural

Pese a que el planeta se compone de 71 por ciento de agua, los ecosistemas marinos son grandes espacios subacuáticos que son, a la fecha, en su mayoría desconocidos para la sociedad y que, sin embargo, resultan imprescindibles para la preservación marina, la vida de todos los seres vivos y el equilibrio natural del planeta en su conjunto.

México destaca entre los países del mundo por la extensión de sus litorales, con abundante y diversa biodiversidad marina que involucran dos grandes océanos, el Pacífico y el Atlántico. El litoral mexicano abarca una extensión de 11 mil 122 kilómetros, exclusivamente en su parte continental, lo que lo ubica en el tercer lugar de los países de América, después de Canadá y Estados Unidos.¹

El área que componen los mares son críticos para los sistemas globales de la Tierra, ya que regulan el clima, los

ciclos de los nutrientes, absorben CO² de la atmósfera y son fuente de recursos naturales y económicos.

Científicos y especialistas en la materia han identificado los principales procesos naturales que ahí se producen y los efectos que está provocando el cambio climático sobre ellos, como la elevación media del nivel del mar, la acidificación, la aparición de zonas muertas, la pérdida de especies, el deterioro de los ecosistemas, la erosión de costas, la declinación de pesquerías y el incremento de eventos hidrometeorológicos extremos, entre otros.²

También se han identificado factores de presión, tales como el vertimiento de fertilizantes químicos, la contaminación por plásticos, la minería marina y la sobrepesca, que están provocando impactos agresivos y alarmantes en los mares.

Si bien en los últimos años, los bosques han sido históricamente el principal objetivo de esos esfuerzos, los océanos también tienen un rol preponderante en los sistemas naturales y, sobre todo, en la mitigación al cambio climático, particularmente por la función que desempeñan en el equilibrio ecológico los pastos marinos, las marismas y manglares, pues son importantes y efectivos sumideros de carbono, y productores de la mayor cantidad de oxígeno que existe en la Tierra.

Pese al esfuerzo que ha realizado México para mitigar los efectos del cambio climático, actualmente persisten grandes retos en materia ambiental, pues la contaminación en las costas y aguas marinas ha afectado desmedidamente el desarrollo y equilibrio ecológico.

Frente a este reto, se han refrendado numerosos tratados internacionales en materia de protección y atención del ambiente y adoptado importantes compromisos entre los Estados firmantes e instituciones internacionales que demandan la conservación de la naturaleza a nivel global.

Esto, sin duda, pone en grave riesgo el equilibrio ecológico y el hábitat natural de las especies de flora y fauna que conviven en estos espacios acuáticos, con las consecuencias negativas en los ecosistemas y la importante función que desempeñan para mantener la vida en general en el planeta.

b) Importancia del medio marino

De acuerdo con Marcia Creary, aproximadamente 70 por ciento de la superficie de la Tierra está cubierto por los océanos, el hábitat más productivo, que abarcan 75 por ciento de las especies conocidas. Este entorno único, que sigue sin ser totalmente explorado y oculto para el mundo, desempeña un importante papel en la regulación de las temperaturas a escala mundial y es el principal productor de oxígeno.³

La misma autora señala que el océano ha servido como una vasta red de transporte, fuente de alimentos y zona recreativa favorita. La mayoría de las ciudades más importantes se desarrollaron a lo largo de la costa por las zonas de comercio e impacto turístico que generan. El crecimiento de estas ciudades se manifiesta hoy en día en el porcentaje de la población mundial, alrededor de 80 por ciento que vive a menos de 100 kilómetros de la costa y depende del mar para su subsistencia, esto es, un aproximado de 3 mil 500 millones de personas.

La importancia económica del mar se evidencia en los servicios que proporciona el ecosistema mediante la pesca, el turismo y la protección de las zonas costeras, así como en su papel fundamental como fuente de materias primas.

Pese a las actividades económicas que derivan del mar, es preciso destacar que sus ecosistemas están en peligro debido a condiciones ambientales provocadas por el cambio climático mundial y la intervención humana como es la sobrepesca por buques y la caza furtiva de especies marinas.

De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, independientemente del “valor estético y recreativo, las zonas costeras y oceánicas brindan importantes bienes y servicios ambientales a la población. La producción de alimentos, la estabilización de la línea costera, la regulación de la hidrología y el clima, la captura del bióxido de carbono y la producción de oxígeno son sólo algunos de los más importantes”.⁴

c) Importancia de la restauración marina

Actualmente, enfrentamos una creciente emergencia climática y en la biodiversidad de las especies, paulatinamente hemos deteriorado no solo las áreas terrestres talando y deforestando indiscriminadamente los bosques y selvas, sino que también hemos afectado en gran medida las zonas marinas, costeras y oceánicas. La intervención del ser

humano en estos ecosistemas es alarmante y en muchos casos irreparable.

En opinión de expertos, la restauración ecológica es una de las acciones más importantes e integrales para potenciar la biodiversidad y la mitigación al cambio climático en ambientes terrestres y marinos.

Su objetivo es recuperar o componer las funciones esenciales del ecosistema, su biodiversidad y ciclos biogeoquímicos e hidrológicos asociados, que permiten aumentar la capacidad de secuestro de carbono por los ecosistemas nativos.⁵

La restauración ecológica es reconocida “como una estrategia global para contrarrestar la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas y los servicios que proveen, lo cual resulta en un tema prioritario en la agenda de gobiernos de todos los niveles, incluidas sus políticas internacionales”.⁶ Su aplicación cubre diversos aspectos que posibilitan la reversión de efectos causados de la degradación ambiental.

En la actualidad hay convenios que resaltan la importancia del desarrollo de la restauración ecológica. Por referenciar se tienen

Las metas AICHI del convenio de la diversidad biológica establecen que para 2020 deben restaurarse todos los ecosistemas prioritarios (meta 14) y 15 por ciento de los ecosistemas degradados (meta 15). Adicionalmente, en la iniciativa 20 x 20, siete países de América latina y el Caribe, así como dos programas regionales, se han comprometido a restaurar 27.7 millones de hectáreas para 2020. En México, la estrategia para la conservación de la diversidad vegetal establece restaurar el 50 por ciento de los ecosistemas degradados para el 2030 y México se ha comprometido a iniciar la restauración en 8.5 millones de hectáreas de su territorio para el año 2020, esto significa el 31 por ciento de lo comprometido en la iniciativa 20 x 20. Estos retos demandan un avance sustancial en la síntesis de la investigación y formación de recursos humanos en esta área particularmente en la región de América Latina.⁷

Así, pudiéramos pensar que la restauración solo se realiza en los ecosistemas terrestres; sin embargo, esta labor también trasciende a los ecosistemas costeros y marinos, por ello su promoción como política a cargo del Estado es vital para reducir los efectos adversos del cambio climático y la protección del ambiente.

Los efectos que trae consigo la pesca no sustentable, la minería marina sin regulación y la caza furtiva de especies endémicas, ha provocado una preocupante deforestación silenciosa.⁸ Es nuestro deber como legisladoras y legisladores sentar las bases normativas para evitar que esto continúe.

d) ¿Qué es la flora marina?

Del mismo modo que la flora terrestre, la flora marina son los pastos marinos que crecen fijándose a diferentes tipos de sustratos como lodo, arena, arcilla y en ocasiones sobre las rocas, en el litoral marino de México.

Las plantas de flores submarinas, conocidas como *fanerógamas marinas*, *pastos marinos* o *seagrasses*, crecen como praderas en áreas poco profundas, entre la zona de rompientes y 40 metros a lo largo de las costas con una profundidad de 8 metros.⁹

Los pastos marinos son la base de la cadena alimenticia de los consumidores que no pueden generar su propio alimento, como las tortugas y otros peces. La estructura de sus hojas largas, estrechas y verdes son hábitat de varias especies marinas; las heces de los peces e invertebrados que ahí habitan permanente o temporalmente permiten una regeneración constante de esta flora, prolongando una preservación del hábitat continua.¹⁰

De los 12 géneros de pastos marinos que existen en el mundo, México cuenta con 6, y de 49 especies, nuestro país posee 9, como las hierbas de tortuga y de manatí y el pasto estrella. Actualmente, hay 19 sitios prioritarios de praderas marinas para su restauración y conformación; entre ellos, 16 áreas naturales protegidas:

Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano y reserva de la biosfera Los Tuxtlas (Veracruz); parques nacionales Arrecifes de Cozumel y Arrecifes de Xcalak, y las reservas de la biosfera Banco Chinchorro y Sian Ka'an (Quintana Roo); Los Petenes (Campeche), Ría Celestún y Ría Lagartos (Yucatán), Isla Guadalupe (Baja California) y El Vizcaíno y complejo lagunar Ojo de Liebre (Baja California Sur).¹¹

Los beneficios ambientales que ofrecen estos ecosistemas son de enorme relevancia, toda vez que reducen el impacto de las olas al ralentizar las corrientes, aumentan la sedimentación, producen grandes cantidades de oxígeno y limpian mares y océanos al absorber los nutrientes

contaminantes que viajan de la tierra al mar, también sus raíces y rizomas estabilizan el sustrato del fondo marino, y evitan la erosión costera.¹²

De igual forma, contribuyen al mantenimiento de las pesquerías comerciales y de sustento, pues las densas camas de pastos marinos funcionan como criaderos que ofrecen refugio y alimento a los individuos juveniles de muchas especies de importancia comercial como camarón, langosta, ostras, jaibas, almejas y diversas especies de peces. De manera que si dejaran de existir los pastos marinos, muchas de las especies comestibles de las cuales depende la economía de comunidades marinas enteras se verían severamente afectadas.

Pero la más relevante función de las praderas marinas, dice el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, consiste en que capturan el 10 por ciento del carbono almacenado en los océanos –lo que se denomina *carbono azul*–, pues aun cuando ocupan sólo 1 por ciento por ciento del fondo marino del mundo, retienen carbono de la atmósfera hasta 35 veces más rápido que los bosques tropicales.¹³

Para dimensionar esta situación, es importante recordar que los organismos fotosintéticos toman dióxido de carbono atmosférico que transforman en carbono orgánico, es decir, en azúcares y otros nutrientes; en el caso de los pastos marinos parte de éstos se queda almacenado en su intrincado sistema de tallos y en los sedimentos de la costa, “secuestrando” así el dióxido de carbono presente en el aire, lo que contribuye a reducir significativamente su concentración.

De igual forma, se destaca que los manglares, marismas, pantanos y praderas de pastos marinos se asientan sobre capas de sedimento de varios metros de profundidad que retienen el carbono y, como hay poco oxígeno circundante, este elemento no puede reaccionar con otros compuestos por lo que queda retenido en el sedimento y puede permanecer ahí durante años, décadas e incluso milenios.

El carbono azul atrapado constituye 55 por ciento más que el secuestrado por el carbono verde producido por las plantas terrestres, es por ello que conservar los ecosistemas costeros y su flora contribuye de manera significativa a mitigar los efectos del cambio climático global; su pérdida, por el contrario, puede llegar a alterar los patrones climáticos e incrementar su vulnerabilidad.¹⁴

El carbono que captan y almacenan los pastos marinos, tanto en hojas como en raíces, se descompone parcialmente en los sedimentos, lo que aumenta la cantidad de carbono orgánico en los suelos. Cuando se dan las condiciones adecuadas, los pastos marinos crecen rápidamente, lo que supone una capacidad considerable de almacenamiento de carbono en lapsos relativamente cortos.

Para clarificar los beneficios que otorgan las praderas de pastos marinos mediante su flora, se sintetizan todos ellos en la siguiente tabla:

PRADERAS DE PASTOS MARINOS		
Procesos ecosistémicos	Servicios ecosistémicos finales	Beneficios directos para el ser humano
• Formación de sustrato	• Alimento de tortugas, manatíes, aves, peces e invertebrados	• Hábitats para la vida silvestre
• Productividad primaria	• Hábitat de numerosas especies	• Conservación de especies
• Producción de biomasa	• Sitio de crianza de peces, crustáceos y moluscos	• Provisión de pesquerías comerciales y de sustento
	• Reciclado de nutrientes	• Agua de buena calidad
	• Filtrado de partículas contaminantes	• Protección de las costas contra tormentas y huracanes
	• Estabilización del sustrato	• Estabilización de la línea de costa y control de la erosión
	• Amortiguamiento de olas y ondas sonoras	• Promueven la sedimentación, inhiben la suspensión de partículas
	• Producción de carbono azul	• Mitigación del cambio climático
	• Recreación y esparcimiento	• Valor intrínseco de las especies
		• Ecoturismo

La preservación de la flora marina, los ecosistemas marinos y costeros es esencial para mantener el equilibrio ecológico, no solo de esos espacios naturales, sino de la vida global de todos los seres vivos que habitamos en este planeta.

Reconocer su importancia e iniciar acciones para fomentar y promover su conservación y restauración son las acciones que podemos y debemos impulsar desde la sede parlamentaria.

e) Amenazas de los ecosistemas marinos

Con una preocupante tendencia a no interesarnos lo que no nos afecta directamente, la interferencia del humano y su poca preocupación en las consecuencias que estas generan, han registrado importantes pérdidas de la flora marina.

Los generadores de esta situación son varios y con escalas preocupantemente unas peores que otras, tales como las ocasionadas por la urbanización costera, la contaminación, la minería marina y la sobrepesca por buques.

Es un hecho que están desapareciendo de las costas de México a consecuencia de la deforestación y el cambio de uso de suelo en las partes altas de las cuencas, lo que causa una cantidad muy grande de materia orgánica y sedimento en suspensión que incrementa la turbidez del agua y reduce el desarrollo de los pastos marinos.

La acidificación de los océanos, la sobrepesca, los asentamientos humanos en la zona costera y la descarga de aguas sucias, son un problema intrínsecamente relacionado con el daño a estos ecosistemas que tantos beneficios otorgan.

Para Tania Cota Lucero, del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, en los últimos 17 años México ha perdido más de 100 mil hectáreas de pastos marinos a causa del cambio climático.

En tanto, Brigitta Ine van Tussenbroek, investigadora del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad Nacional Autónoma de México, sostiene que en el país se han extinguido cientos de miles de hectáreas de pasto marino, del cual 35 por ciento se concentra en la Península de Yucatán, y esa pérdida se debe al arribo masivo de sargazo al Caribe mexicano desde 2015, porque al descomponerse la macroalga genera lixiviados, estos reducen el oxígeno, cambian la composición química del mar y tiñen el agua de café, lo que impide la entrada de luz solar.

Mucho más pequeños que los bosques, los pozos de carbono, entre los que sobresalen las praderas marinas, secuestran el carbón a un ritmo más acelerado y lo pueden mantener atrapado durante millones de años, según explica la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos, citada por la Aquae Foundation.

Pero cuando las actividades humanas provocan un desprendimiento de estas praderas, esto representa la liberación del carbono azul almacenado durante cientos de años, pues al morir esas praderas dejan de ser secuestradores y se convierten en emisores de dióxido de carbono.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático señala que los manglares, marismas y pastos marinos pueden

almacenar hasta mil toneladas de carbono por hectárea, mucho más que la mayoría de los ecosistemas terrestres.

Aunque en el mundo “no se tiene la experiencia a largo plazo en la reforestación marina, a diferencia de muchos de experiencia forestal en la tierra, siempre que sea posible, es mejor conservar lo que ya tenemos”, concluye Grimisditch.¹⁵

Para un adecuado manejo del ecosistema costero debe considerarse el impacto que frecuentemente provocan las actividades humanas. Ciertas prácticas de pesca dañan los pastos marinos por utilizar técnicas de arrastre que llevan consigo peces, corales, algas, sin medida y afectan el hábitat marino sin consecuencia alguna.

De igual forma, la minería que se ejecuta en los océanos y mares nacionales vulneran en gran manera la progresión de estos hábitats, toda vez que perforan los suelos desprendiendo una gran nube que circula por las corrientes marinas hasta otras regiones costeras u oceánicas, que contiene sedimentos y metales que genera el efecto constante de la perforación al subsuelo, sin olvidar las ondas sonoras que también dañan a las especies.

Por último, el aumento de la población que demanda una gran cantidad de recursos, como la creación de vivienda turística, provoca el cambio de uso del suelo de la zona costera para satisfacer las necesidades de la población, sin tomar en cuenta que estas necesidades también pueden afectar directamente al mar.

f) Razones para la restauración

La importancia ecológica y económica de la flora marina es cada vez más reconocida por todos los agentes, públicos o privados, que de una u otra forma tienen algo que ver con el mar como el turismo, la pesca controlada, el estudio científico y en un futuro, la principal fuente de alimento para el ser humano.

Es claro y alarmante el crecimiento acelerado de la población mundial, actualmente vemos que los recursos naturales provenientes de tierra firme y los animales son cada vez más escasos y que posiblemente no lograrán satisfacer las necesidades alimenticias de todos en un futuro.

Es importante comenzar a planificar un futuro sustentable, apegado a estudios científicos que refuercen las políticas públicas para conseguir una protección eficaz de estos espacios y restaurar aquellos que están degradados, de

manera que puedan seguir realizando sus valiosas funciones ambientales.

Por ello, el Estado debe emplear las medidas necesarias para promover la preservación y conservación de la flora marina, sus hábitats y espacios naturales, para con ello salvaguardar el derecho a un ambiente sano y restaurar los daños ocasionados por la acción humana indiscriminada.

g) Técnicas de restauración

Debido al creciente interés que tanto la comunidad científica, como gestores del medio marino, medios de comunicación e incluso algunos pescadores y políticos y otros colectivos muestran por la salud de las praderas marinas, especialmente en los últimos años, el número y variedad de experiencias de restauración es cada vez mayor. Se refuerza así una búsqueda de soluciones, que dio comienzo hace ya más de tres décadas, para paliar la constatada regresión a la que están sometidos estos ecosistemas de tan alto valor.

Entre los posibles métodos para ejecutar correctamente una reforestación o restauración ecológica mediante la implantación de flora marina están

- **Trasplante de plantas adultas:** Es el método tradicionalmente más empleado, probablemente por la inmediata sensación de creación de hábitat. Esta técnica se centra en la recogida de individuos adultos de una pradera sana, recolectando o bien cepellón, es decir, plantas maduras con rizomas y sustrato circundante adherido, o bien haces desnudos, sin sustrato adherido, y su posterior trasplante a zonas degradadas. Los haces, tras los temporales, también pueden ser recogidos a la deriva o directamente en las playas, donde pueden llegar en grandes cantidades.

- **Siembra de semillas:** En los últimos años, esta metodología está focalizando la atención de los investigadores, por la reducción de costes económicos y logísticos que conlleva, así como se está corroborando la relevancia de la reproducción por semillas frente a la reproducción clonal, en la extensión y recuperación natural de las praderas marinas. Todo el proceso de recogida, mantenimiento, transporte y plantación o siembra, resulta mucho más sencillo y económico. Las semillas deberán ser recogidas directamente de la pradera, una vez hayan madurado. Eventualmente puede producirse la llegada de cantidades considerables de semillas a la playa, donde podrían ser recolectadas,

aunque está recogida sería casual, pues no puede predecirse.

Una vez reunidas las semillas, éstas pueden ser directamente sembradas en la zona a restaurar, o bien ser mantenidas y tratadas en laboratorio para favorecer o incluso inducir su germinación (mediante variaciones de temperatura y salinidad) antes de ser llevadas al mar. En los últimos años, además, se están desarrollando métodos mecánicos de siembra que agilizan todo el proceso y reducen los costes. Por todo ello, este método se muestra claramente más ventajoso que el trasplante de plantas adultas.¹⁶

Hay existen riesgos en la restauración de estos ecosistemas, dado que implica una serie de conocimientos científicos y estudios marinos de la zona donde se van a plantar, el tipo de flora que se va a utilizar y los beneficios y afectaciones que puede llevar consigo esa especie en la nueva zona. Todas estas actividades deben ser ejecutadas con la mayor preparación y de forma cuidadosa, restaurar el ecosistema marino es el camino hacia la preservación ambiental.

II. Marco normativo

a) Nacional

En el orden constitucional, el 28 de junio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que adicionaba un párrafo quinto al artículo 4o., donde se estableció de manera general:

Toda persona tiene derecho a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...¹⁷

Esta disposición es acorde con la protección internacional de ese derecho y establece como principal garante al Estado, mediante la implementación de una prevención antes de una remediación de los daños causados al mismo, es decir, una obligación del Estado para proteger o vigilar las áreas naturales, para que se pueda preservar el equilibrio ecológico, mejorando las condiciones del ambiente y en situaciones de daños a éste, tener la obligación el Estado y el causante del daño a restaurarlo.

El párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal señala que la nación regulará para **preservar y restaurar el equilibrio ecológico**, estableciendo que el objetivo de ello es lograr un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con Robert Alexy, el **derecho a un ambiente sano** está constituido por un haz de posiciones muy diferentes, entre las que se encuentran: un derecho de defensa, en el que el Estado omita determinadas intervenciones en el ambiente; un derecho a la protección, a través del cual el titular del derecho se encuentre protegido por el Estado frente a intervenciones de terceros que dañen el ambiente; un derecho al procedimiento, por virtud del cual el Estado permite al titular del derecho participar en procedimientos relevantes para el ambiente, y el derecho a un ambiente sano, para cuyo fin el Estado lleve a cabo medidas fácticas tendientes a mejorarlo.¹⁸

El derecho a un ambiente sano es una manifestación tanto a nivel internacional como nacional, la creación y definición de una norma imperativa de derecho internacional general. Sin un ambiente sano, es indudable que la humanidad no puede desarrollarse o sobrevivir.

A nivel interno, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, busca propiciar el desarrollo sustentable, garantizar el derecho de las personas a vivir en un medio adecuado para su salud, preservar y mejorar el ambiente, proteger la biodiversidad, establecer y administrar áreas protegidas, prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo, establecer los mecanismos de coordinación entre autoridades, sector privado y organizaciones de la sociedad, y establecer medidas de control y seguridad para garantizar el cumplimiento de las normas.

Esta ley regula algunos aspectos sobre el tema de restauración ecológica; por ejemplo, lo previsto en el artículo 3, fracción XIII bis, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde se establece que los **pastos marinos** están considerados en los *ecosistemas costeros*.

En el artículo 15 y en la fracción VI del mismo artículo se concentran los principios de prevención, protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico, teniéndolos en cuenta para la formulación y conducción de la política ambiental:

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de **preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente**, el Ejecutivo federal observará los siguientes principios:

I. ...

VI. **La prevención** de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII. ...¹⁹

En el artículo 78 de la citada ley se dispone que en las áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, **la Semarnat** deberá formular y ejecutar **programas de restauración ecológica**, a fin de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ella se desarrollaban.

Además, el artículo 78 Bis establece que en los casos en que se estén produciendo **procesos acelerados** de desertificación o **degradación** que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, recuperación o restablecimiento, o afectaciones irreversibles a los ecosistemas o sus elementos, la Semarnat, promoverá ante el Ejecutivo federal la **expedición de declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica**. Para tal efecto, elaborará previamente, los estudios que las justifiquen.

b) Principios del derecho ambiental

Aunque son distintos ordenamientos internacionales que contemplan la materia ambiental, hay dos que plasman con claridad los principios jurídicos por los cuales se debe regir la normativa nacional, el primero es la Declaración de Estocolmo,²⁰ de 1972, y la segunda es la Declaración de Río,²¹ conferencia celebrada en junio de 1992.

Si bien es cierto que algunos principios de derecho internacional no son obligatorios, como bien lo mencionó el abogado internacionalista Georg Schwarzenberger, sí definen los derechos que deben atenderse de la manera extensiva con mira en la progresividad y beneficio social.²²

Por tanto, los principios que integran el acuerdo internacional de Río para proteger la integridad y el desarrollo ambiental, reconociendo el derecho a la naturaleza, a fin de clarificar los intereses de la presente iniciativa, son los siguientes:

- **Principio 1.** Reconocer el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

- **Principio 4.** Alcanzar el desarrollo sostenible.

- **Principio 7.** Establecer la responsabilidad que tienen los Estados en materia ambiental.

- **Principio 15.** Establecer el criterio de precaución.

- **Principio 23.** Proteger el ambiente.

- **Principio 24.** Respetar las disposiciones del derecho internacional.²³

Con base en lo anterior, la Declaración de Río incorpora novedades a la regulación jurídica del ambiente, reconociendo el derecho al ambiente, citando un desarrollo sostenible, un criterio de precaución, la protección y responsabilidad del Estado en materia ambiental; todo ello, según las disposiciones del derecho internacional.

En cuanto hace al **reconocimiento del derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza**, ello se refiere a que el Estado debe brindar las condiciones necesarias para que exista un ambiente adecuado para que toda persona sea capaz de vivir en un ambiente propicio para su salud y bienestar.²⁴

Respecto al **desarrollo sostenible**, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo lo define como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.²⁵

En ese sentido, su labor se centra en preservar los recursos naturales, para que estos constituyan una sostenibilidad mediante la regulación de una explotación respecto de recursos no renovables, una emisión sostenible de residuos y el empleo de medidas que protejan los ecosistemas.²⁶

Por lo que hace a **la responsabilidad del Estado en materia ambiental**, éste tiene por objeto obligar al causante de la contaminación a pagar la reparación de los daños ocasionados al ambiente.

En cuanto a la definición de “daño al ambiente”, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental señala que es toda pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adverso y mensurable de los hábitats y de los ecosistemas. Misma que tiene la intención conexa de reparar el daño causado o la ejecución de una compensación ambiental mediante sanciones económicas.²⁷

En la responsabilidad del Estado, también cabe señalar que la restauración del equilibrio ecológico es primordial para contar con un desarrollo sostenible, toda vez que los ingresos que se reciben por las multas y los fondos que maneja la autoridad correspondiente para la protección del ambiente, deben verse reflejados en un mejoramiento al impacto ambiental, ya sea mediante una reforestación en la tierra o en los mares, con el fin de proliferar nuevamente o abundar en la diversidad ambiental las condiciones necesarias para la salud humana, animal y ambiental.

La **precaución** es un elemento que induce a maximizar la evaluación de riesgos ambientales de cara a la incertidumbre científica frente a la realización de determinada actividad. Por lo tanto, este principio genera que cuando exista riesgo de daño grave o irreversible sobre el ambiente o la salud humana como consecuencia de determinada intervención, la ausencia de certeza científica de que un riesgo potencial no se convierta en un daño evidente, para que así se desplieguen medidas tendientes a su prevención.

A menudo no pensamos en el ambiente o bien suponemos que permanecerá tal como es ahora. Gracias a la Declaración de Río, que ha plasmado en su contenido la **protección del ambiente**, es que se reconoce el continuo cambio del ambiente.

Por ende, pese a todos estos cambios, la planificación adecuada y cooperación de la sociedad con las autoridades propicia un estado de atención y resguardo en las actividades humanas y de convivencia con la naturaleza, como es la pesca, minería, tala, ganadería, etc., cuyas actividades pueden seguir siendo prósperas, siempre y cuando se realicen de manera segura, con visión de que los recursos naturales lleguen a las generaciones futuras y sea próspero su desarrollo, ello es el fin que persigue el principio de protección ambiental.

Por último, el principio que habla sobre el **respeto de las disposiciones del derecho internacional** en materia ambiental, constituye un conjunto de valores protegidos por el orden jurídico internacional y forman la piedra angular del surgimiento del medio, ecología y contaminación, los cuales fungen como herramienta normativa para la posterior adecuación nacional o una consideración plena para implementar políticas públicas en la protección del ambiente.

En conclusión, los conceptos *ambiente sano* y lo respectivo sobre que “**el Estado garantizará el respeto a este derecho**”, previamente establecidos en este apartado de la

presente iniciativa, y posterior a la explicación sobre los principios del ambiente, se concluye que se deben aplicar consecuentemente en las actividades de regulación legislativa por el Estado como su obligación en promover un desarrollo sustentable en los mares y océanos donde ejerce su jurisdicción, con el fin de combatir los efectos del cambio climático.

c) Derecho internacional

Ante la necesidad de reparar la naturaleza, a nivel mundial se han realizado labores importantes para la restauración ecológica mediante diversas iniciativas internacionales, entre ellas se encuentran

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 14 y 15,²⁸ que se refieren a vida submarina y vida de ecosistemas terrestres, respectivamente.
- El Convenio de Diversidad Ecológica,²⁹ en el que se invita a restaurar los ecosistemas naturales y seminaturales degradados, incluyendo ambientes urbanos, a través de medidas que conduzcan a un futuro sostenible.

Aunado a lo anterior, la Asamblea General de la ONU, declaró en marzo de 2019 a la década del 2021-2030 como “*la Década de la Restauración de los Ecosistemas*”, cuyo objetivo es “ampliar masivamente la restauración del ambiente degradado y destruido como medida para combatir el cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria, el suministro de agua y la biodiversidad”.³⁰

Otro aspecto por señalar, es que recientemente, la Society for Ecological Restoration dio a conocer la segunda edición de los principios internacionales y estándares para la práctica de la restauración ecológica. Los estándares proveen una guía para practicantes, estudiantes, planificadores, tomadores de decisión, financiadores y agencias involucradas en restaurar ecosistemas degradados en el mundo.³¹

De igual manera, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, contiene las metas y los resultados esperados de las Naciones Unidas de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible (2021-2030), y para ello requieren la colaboración por parte de todos los interlocutores de las ciencias oceánicas. Para hacer realidad “la ciencia que necesitamos para el océano que queremos”, el informe de 2020 pide a los gobiernos, las organizaciones, los científicos, el sector filantrópico, el sector privado y la sociedad civil que adopten las siguientes medidas:

1. Aumentar el nivel actual de financiación de las ciencias oceánicas.
2. Recopilar permanentemente datos comparables a nivel internacional sobre la inversión en ciencias oceánicas.
3. Facilitar el diseño conjunto de las ciencias oceánicas implicando a sus usuarios y a sus generadores.
4. Promover las asociaciones con múltiples partes interesadas en ciencias oceánicas y poner en marcha la transferencia de tecnología marina.
5. Avanzar hacia el desarrollo de capacidades en ciencias oceánicas con la participación equitativa de todos los países, géneros y edades, incorporando los conocimientos locales e indígenas.

A la luz del surgimiento de esta preocupación mundial por el cuidado del medio y a la preocupante situación del cambio climático, México adoptó distintos tratados internacionales, en donde se plasman las prioridades para atender el sector ambiental, en el territorio nacional, en sus aguas, mares y océanos como lo enmarca el derecho internacional, así como un compromiso en la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

1. La Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, establecido por la Organización de Estados Americanos en 1940 y publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1942, en el cual se definen las áreas protegidas y se conviene su creación.
2. El Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos, realizado por la Organización Marítima Internacional en 1969 y ratificado y publicado en 1976 por México.
3. La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, emitido por la Organización de las Naciones Unidas, en 1972 y siendo parte en él por México en 1984. En este instrumento internacional se reconoce la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en el territorio de cada una.

4. El Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Contaminación por Sustancias distintas de los Hidrocarburos, elaborado por la Organización Marítima Internacional en 1973, siendo vigente para México desde 1980, en el cual se reconoce el derecho de intervención de los Estados para adoptar las medidas que estimen necesarias, en alta mar, para prevenir o mitigar el peligro grave o inminente por contaminación por sustancias distintas a hidrocarburos.

5. El Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, realizado por la Organización de las Naciones Unidas en 1989 y adoptado por el Estado mexicano en 1991, en el cual se conviene en no permitir la importación o la exportación de los desechos peligrosos para su eliminación.

6. La Declaración de Río de Janeiro, emitida por las Naciones Unidas en materia ambiental y desarrollo en 1992, publicado en el mismo año por México, establece el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, el derecho de los países de aprovechar sus propios recursos de acuerdo a sus políticas ambientales y de desarrollo con la responsabilidad de no causar daños al medio de otros, así como la protección del ambiente como parte integrante del proceso de desarrollo y no como una actividad aislada, de igual forma los países adoptaron el Programa 21, enfocado a los planes específicos para lograr un desarrollo sostenible.

7. El Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, emitido por la Organización de las Naciones Unidas en 1992 y ratificado por México en 1993, en el cual se busca lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

8. El Convenio sobre la Diversidad Biológica, realizado por la Organización de las Naciones Unidas en 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación en México el 7 de mayo de 1993, el cual tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos.

9. El Acuerdo de París sobre cambio climático, ratificado en 1994 por la Organización de las Naciones Unidas, y

con la entrada en vigor en México hasta 2016, consta de la responsabilidad de los Estados parte en mantener una emisión mínima de contaminación, así como la obligación de restaurar el hábitat natural que fuera dañado.³²

Sin lugar a duda, con estas convenciones internacionales deben constituir el cimiento para el desarrollo de la legislación ambiental en México. La legislación y experiencia en el ámbito internacional es basta en el resguardo, protección, vigilancia, mejoramiento y restauración del equilibrio ecológico.

En particular, la preservación del equilibrio ecológico mediante la restauración de la flora marina promoverá la regeneración de las praderas marinas y producirá un cambio significativo en los ecosistemas costeros y marinos tan dañados por la actividad humana no sustentable.

III. Justificación y propósito de la iniciativa

La presente iniciativa se sustenta en dos ejes principales: 1. Enfatizar la obligación del Estado a preservar un ambiente sano con base a los principios del derecho ambiental que hemos señalado; y 2. Establecer la obligación estatal de restaurar el equilibrio ecológico que conduzca a la proliferación de las condiciones de un hábitat sostenible y sustentable, mediante la reforestación o restauración en la tierra y en los mares de la flora marina, en las que el Estado mexicano ejerza su jurisdicción.

Como se ha referido, los principios del derecho ambiental son los ejes rectores en la construcción legislativa de un adecuado marco regulatorio en materia de restauración ecológica, la cual se plantea elevar a rango constitucional como un eje rector del Estado para controlar los efectos del cambio climático en la nación, con apego a los principios de prevención, protección, preservación y restauración, del ambiente.

Con esta iniciativa se pretende que el Estado no solamente sea el ente administrativo que lleve a cabo el procedimiento de dar la autorización o emitir la sanción, sino que también, sea un garante primordial para que el ambiente prevalezca para las generaciones futuras, de modo que sus autoridades ambientales se comprometan y ejecuten las acciones tendientes al mejoramiento del ambiente.

La promoción del Estado en la restauración de las praderas marinas es una acción de prevención, tendente a analizar primero el riesgo que puede ocasionar la realización de una

actividad que afecte el medio, de protección –para cuidar y vigilar que estos hábitats ecológicos no sean dañados– y que los recursos naturales así como el equilibrio ecológico permanezca en las mismas condiciones para dar un mejoramiento al hábitat marino, con el fin de que se preserve y aumente la flora y fauna, así como los beneficios que generan al equilibrio ecológico global.

El derecho a un ambiente sano se fortalece en la medida en que el Estado adopta acciones –normas, postulados y principios jurídicos con objetivos claros– para atender de forma integral las afectaciones que están provocando graves daños a los ecosistemas marinos y costeros.

Así, con esta reforma constitucional se ampliarán los alcances jurídicos del derecho al ambiente sano, elevando a rango constitucional la restauración ecológica marina, con la finalidad de que se procure que en las costas y océanos del territorio mexicano, se brinde adecuada protección y conservación de especies de flora marina, cuya construcción y lógica está orientada a impedir la devastación ambiental que se ejerce en el espacio marino y actuar de manera pronta con la remediación del daño.

IV. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa propone adicionar un párrafo quinto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de establecer una obligación del Estado para promover la restauración ecológica de la flora marina y proteger, mejorar y preservar el equilibrio ecológico en los ecosistemas marinos y costeros.

Asimismo, se propone reformar el actual párrafo quinto del artículo 27 constitucional, solamente para adecuar la referencia a los párrafos anteriores que se hace de su contenido.

Para mayor comprensión de la iniciativa que se propone, se presenta la siguiente tabla comparativa en la que se aprecia en la primera columna el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la segunda columna la propuesta de adición resaltada en negritas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ADICIÓN
<p>Artículo 27. Sin correlativo.</p> <p>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 en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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</p>	<p>Artículo 27.</p> <p>El Estado promoverá la restauración ecológica de flora marina, en el territorio donde ejerce su jurisdicción, con el fin de proteger, mejorar y preservar los ecosistemas marinos y costeros.</p> <p>En los casos a que se refieren los tres 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 en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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</p>
<p>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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **adiciona** el párrafo sexto, se recorren los subsecuentes y se **reforma** el párrafo sexto vigente del

artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

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

El Estado promoverá la restauración ecológica de flora marina, en el territorio donde ejerce su jurisdicción, con el fin de proteger, mejorar y preservar los ecosistemas marinos y costeros.

En los casos a que se refieren los tres 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 en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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. Corresponden 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.

...
 ...

...

<https://www.inecol.mx/inecol/images/pdf/Diplomado2019>

...

7 Programa del diplomado en línea sobre restauración de ecosistemas y servicios ambientales, disponible en

Transitorio

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

Notas

1 Diagnóstico del estado actual de los mares de México y su relación con el cambio climático a nivel de país, en particular su potencial para la mitigación de gases de efecto invernadero 2018, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, documento electrónico consultable en

http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/publicaciones/252/866_2017_Potencial%20de%20los%20mares%20para%20mitigacion_E%20Rivera.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2 “Informe mundial sobre las Ciencias Oceánicas 2020”, UNESCO, documento PDF, consultable en

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375148_spa

3 Creary, Marcia. *Efectos del cambio climático sobre los arrecifes de coral y el medio marino*, consultable en

<https://www.un.org/es/chronicle/article/efectos-del-cambio-climatico-sobre-los-arrecifes-de-coral-y-el-medio-marino>

4 Biodiversidad-Ecosistemas costeros y oceánicos, consultable en

https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/indicadores19/conjuntob/06_biodiversidad/06_biodiv_marinos_intro.html#:~:text=M%C3%A1s%20all%C3%A1%20de%20su%20innegable,servicios%20ambientales%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.&text=Los%20bienes%20y%20servicios%20que,gran%20importancia%20social%20y%20econ%C3%B3mica

5 Marquet, Pablo (coordinador). *Biodiversidad y cambio climático en Chile: Evidencia científica para la toma de decisiones*, capítulo 4, “Áreas protegidas y restauración en el contexto del cambio climático en Chile”, disponible en

<https://www.minciencia.gob.cl/comitecientifico/documentos/mesa-biodiversidad/10.Biodiversidad-Restauracion-Marquet.pdf>

6 Programa del diplomado en línea sobre restauración de ecosistemas y servicios ambientales, disponible en

<https://www.inecol.mx/inecol/images/pdf/Diplomado2019>

8 “Los océanos y la deforestación silenciosa”, artículo publicado por Factor CO2 el 8 de junio de 2020, página de internet, consultable en

<https://www.factorco2.com/es/los-oceanos-y-la-deforestacion-silenciosa/noticia/7434>

9 “Pastos marinos, sitio de crianza, refugio y alimentación de peces e invertebrados 2018”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, página electrónica, consultable en

<https://www.gob.mx/semarnat/articulos/mexico-posee-nueve-de-las-46-especies-de-pastos-marinos-del-mundo>

10 Manual de Desarrollo Sostenible-Restauración de Praderas Marinas”, Fundación Santander, consultable en

https://oceana.org/sites/default/files/reports/OCEANA_Manual_Restauracion_Praderas_Marinas.pdf

11 “Pastos marinos, sitio de crianza, refugio y alimentación de peces e invertebrados”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 8 de agosto de 2018, consultable en

<https://www.gob.mx/semarnat/articulos/mexico-posee-nueve-de-las-46-especies-de-pastos-marinos-del-mundo>

12 “Praderas marinas, entre la riqueza forestal de México”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 20 de junio de 2020, consultable en

<https://www.gob.mx/semarnat/articulos/praderas-marinas-entre-la-riqueza-forestal-de-mexico?idiom=es>

13 “El desconocimiento y amenazado mundo de las praderas submarinas en Chile”, artículo elaborado por la Fundación Mar y Ciencia, autora Catalina Velasco, consultable en

<https://www.endemico.org/desconocido-amenazado-mundo-las-praderas-submarinas/>

14 “Las praderas marinas capturan más carbono azul que los bosques tropicales”, artículo científico elaborado por la página Portal Ambiental, 22 de julio de 2020, consultable en

- <https://www.portalambiental.com.mx/sabias-que/20200722/las-praderas-marinas-capturan-mas-carbono-azul-que-los-bosques-tropicales>
- 15 “Praderas marinas, entre la riqueza forestal de México”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 20 de junio de 2020, consultable en
- <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/praderas-marinas-entre-la-riqueza-forestal-de-mexico?idiom=es>
- 16 Manual de Desarrollo Sostenible- Restauración de Praderas Marinas, Fundación Santander, consultable en
- https://oceana.org/sites/default/files/reports/OCEANA_Manual_Restauracion_Praderas_Marinas.pdf
- 17 Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1999, consultable en
- https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4950695&fecha=28/06/1999
- 18 Anglés Hernández, Marisol, *Derecho a un medio ambiente sano en México: de la constitucionalización a la convencionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, página 38, consultable en
- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/5.pdf>
- 19 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 15, fracción VI, consultable en
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf
- 20 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972, consultable en
- <http://siga.jalisco.gob.mx/assets/documentos/normatividad/declaracionestocolmo.htm#:~:text=El%20hombre%20tiene%20derecho%20fundamental,las%20generaciones%20presentes%20y%20futuras>
- 21 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 14 de junio de 1992, consultable en
- <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- 22 Maes, Franc. *Los principios de derecho ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el derecho internacional marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, consultable en
- <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/199/331#N25>
- 23 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, consultable en
- <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- 24 *El derecho a un medio ambiente adecuado y saludable*, Red-DESC, consultable en
- <https://www.escri-net.org/es/derechos/medio-ambiente>
- 25 Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, 1988, Asamblea General de las Naciones Unidas, consultable en
- <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- 26 Principios del Desarrollo Sostenible, UNAM, consultable en
- <https://uapa.cuaieed.unam.mx/sites/default/files/minisite/static/7c79caf6-fdc1-46b9-a144-8dafd12bfdef/PrincipiosDesarrolloSostenible/index.html#:~:text=Los%20ideales%20y%20principios%20que,recursos%20naturales%20y%20justicia%20social>
- 27 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, consultable en
- <https://corregidora.gob.mx/ecologia/assets/docs/5/ley-federal-responsabilidad-ambiental.pdf>
- 28 Consultables en
- <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- 29 Consultable en
- <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>
- 30 Nueva década de las Naciones Unidas para la restauración de los ecosistemas puede inspirar medidas audaces, disponible en
- <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/nueva-decada-de-las-naciones-unidas-para-la-restauracion-de->

Las menores brechas salariales se mostraron en Quintana Roo (0.4 por ciento), Yucatán (2.9) y Chiapas (6.1); mientras, Veracruz fue el único estado donde la mujer gana más que el hombre (406.6 pesos al día, frente a 401.4).

Por monto, en el primer mes de 2020 el mayor salario diario asociado a trabajadoras aseguradas en el IMSS se observó en la Ciudad de México (469.1 pesos), Veracruz (406.6), Querétaro (396.9) y Nuevo León (392.4); y el más bajo, en Guerrero (294.5), Oaxaca (293.6), Durango (272.0) y Sinaloa (268.4).

La principal conclusión de un estudio elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, AC, es que entre 2017 y el primer trimestre de 2020, la brecha salarial promedio fue de 15 por ciento. Esto significa que por cada 100 pesos que percibieron los hombres mensualmente, las mujeres ganaban sólo 85 pesos.³

Estos datos reflejan que la brecha salarial de género en pleno siglo XXI es inaceptable. La realidad muestra que las mujeres siguen ganando menos por el mismo trabajo realizado que el de los hombres.

Un salario digno para las mujeres e igual que el de los hombres, es tan necesario para que estén en condiciones de abandonar situaciones de violencia; de mejorar su situación socioeconómica y; de acceder a mayores posibilidades de desarrollo.

Diversos estudios de género, destacan la relación que hay entre la autonomía financiera y las posibilidades de desarrollo de las mujeres, principalmente porque es clave para romper ciclos de violencia.

Una menor brecha salarial de género está ligada a menos violencia física contra las mujeres, medida por atención en emergencias de lesiones infligidas a mujeres.⁴ Una menor brecha salarial está asociada a menos feminicidios en el hogar.⁵

Desde el punto de vista económico, el hecho de que las mujeres gocen de mayor igualdad respecto a los hombres permite un mayor poder de negociación en los hogares, y esto va desde una distribución más igualitaria del gasto del hogar hasta menor violencia física al interior del mismo, incluso para las mujeres que no trabajan.⁶

La conclusión con base en dichos estudios es que reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, es una parte

importante para propiciar una mayor suficiencia financiera del género femenino y con ello disminuir la vulnerabilidad ante casos de violencia. Además, se debe tener en cuenta que, como sociedad, cerrar las diferencias salariales entre mujeres y hombres, no solo representa beneficios para las mujeres, es para todos.

Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres y hacer realidad la igualdad salarial por un trabajo de igual valor, es un compromiso que no se debe omitir. El país adquirió el compromiso de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Particularmente, el objetivo 5 establece: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Y su Meta 5.1: Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

Y el objetivo 8: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Su meta 8.5: De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Con la presente iniciativa se busca contribuir al cumplimiento de dichos objetivos, además de incorporar en la legislación disposiciones legales que permiten

I. Que la política nacional que desarrolle el Ejecutivo federal considere entre sus lineamientos promover la igualdad salarial entre mujeres y hombres;

II. El fortalecimiento de la igualdad en materia de establecimiento de estrategias para cerrar las brechas salariales entre mujeres y hombres;

III. Establecer estímulos y certificados de igualdad para las empresas que apliquen procesos para recibir igual salario por igual trabajo entre mujeres y hombres; y

IV. Que las autoridades correspondientes diseñen y apliquen lineamientos que aseguren la igualdad salarial entre mujeres y hombres.

Con estos instrumentos legales, se reconoce el derecho de todas y todos los trabajadores a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Y en ese sentido, también se

reconoce que se debe involucrar la participación de diversos actores como es el caso del Ejecutivo federal, autoridades, entidades o dependencias y, las empresas.

Se busca terminar con la incorporación de las mujeres únicamente a empleos de baja remuneración, y en empleos que usualmente no requieren de formación especializada.

Se trata de promover la integración de las mujeres en el mercado laboral con un salario igual y justo, y fomentar su capacitación, especialización y educación, así como medidas de no discriminación.

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Único. Se **adicionan** la fracción XIV del artículo 17; la fracción IV Bis del artículo 33; el inciso d), con lo que se recorre el subsecuente, de la fracción XI del artículo 34; y la fracción XIV del artículo 34 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

I. a XIII. ...

XIV. Promover la igualdad salarial entre mujeres y hombres.

Artículo 33. ...

I. a III. ...

IV. Establecimiento de medidas para fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres;

IV Bis. Establecimiento de estrategias para cerrar las brechas salariales entre mujeres y hombres; y

VI. ...

Artículo 34. ...

I. a X. ...

XI. ...

a) a c) ...

d) La aplicación de procesos para recibir igual salario por igual trabajo entre mujeres y hombres.

e) Las demás consideraciones en materia de salubridad, protección y prevención de la desigualdad en el ámbito laboral.

XII. Promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y su prevención por medio de la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, campañas informativas o acciones de formación;

XIII. Promover la participación de mujeres rurales en programas sectoriales en materia agraria; y

XIV. Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la igualdad salarial entre mujeres y hombres.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal realizará las adecuaciones reglamentarias necesarias a más tardar a los 60 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Recuperado de

<https://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/em poderamiento-economico/epic/que-es-la-brecha-salarial>

2 Recuperado de

<https://www.animalpolitico.com/simetria-datos-con-rostro-en-mexico-la-brecha-salarial-de-genero-es-mayor-en-empleos-de-menores-remuneraciones/>

3 Instituto Mexicano para la Competitividad, AC (2020). *Las mujeres no ganan lo mismo que los hombres. Análisis de la brecha salarial en México.*

4 Aizer, Anna (2010). "The gender wage gap and domestic violence", en *American Economic Review*, 100(4), 1847-59.

5 Rojas Estrada, Liliana (2018). *Brecha salarial de género y violencia doméstica: evidencia para zonas urbanas de México*. CIDE. Tesis de licenciatura.

6 Recuperado de

https://www.animalpolitico.com/mexico-como-vamos/8m-igualdad-salarial-para-no-morir/#_ftn6

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2021.—
Diputada María de los Ángeles Ayala Díaz (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Igualdad de Género, para dictamen.

CÓDIGO DE COMERCIO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código de Comercio, en materia de notificación electrónica, a cargo del diputado Ismael Sánchez Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, Ismael Sánchez Hernández, diputado federal de la LXIV Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en materia de notificación electrónica, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce de manera expresa el derecho de toda persona a que se le administre justicia y señala que ésta debe contar con resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y, que ésta debe ser gratuita. Dicha justicia se imparte a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto.

El imperativo constitucional de impartir justicia de manera expedita, completa e imparcial, impone a todos los tribunales

del país, el reto de implementar y utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como una herramienta que permita la más amplia protección de este derecho.

En el presente, la impartición de justicia no debe ser ajena a la institucionalización y uso de las TIC, es necesario impulsar la utilización de las herramientas tecnológicas en el desarrollo y resolución de los procesos jurisdiccionales a fin de agilizar las comunicaciones procesales entre las partes para mejorar la gestión y desempeño del sistema judicial.

En los últimos años, desde el Congreso federal, se han realizado diversas modificaciones a nuestra legislación en materia de comercio electrónico, mismas que han respondido a los avances tecnológicos y acordes a los estándares internacionales en la materia. Lo anterior ha facilitado el intercambio mercantil de bienes y servicios, en un marco de seguridad jurídica para quienes participan en el mercado.

En nuestro país, el Código de Comercio establece las reglas procesales que se deben seguir en los juicios mercantiles, lo que permite garantizar el debido proceso para las partes involucradas. Sin embargo, un aspecto que ha quedado fuera de dinámica que requiere la permanente actualización de la norma, es lo referente a la notificación electrónica.

Por ello, lo que se busca con la presente propuesta es transitar de las reglas del Código vigente, hacia la utilización de las nuevas tecnologías para la notificación electrónica, que con rigor técnico y procedimental permita agilizar al máximo los tiempos de notificación y eficientar los recursos materiales y humanos de los tribunales, que se utilizan para realizar notificaciones personales. Además, el uso de las TIC permitirá una mayor transparencia del sistema de justicia, pues se realizará sujeta a un software difícilmente alterable.

Además, se eliminan barreras de acceso a grupos históricamente discriminados y en muchos casos, las dificultades materiales como encontrar los domicilios de los notificados, la inexistencia o imprecisión de los domicilios convencionales señalados por las partes o su ocultamiento.

La administración de justicia en México requiere que, a nivel federal y estatal, sea pronta y expedita, lo que puede lograrse mediante la incorporación de la tecnología en asuntos que por su naturaleza permitan el libre acceso a las partes en el proceso, a las autoridades o a terceros con interés; pues dichas herramientas tecnológicas facilitan el acceso a los ciudadanos a los servicios y a su relación con los justiciables.

En la presente iniciativa se proponen diversas modificaciones al Código de Comercio vigente, con la finalidad de permitir expresamente y regular la notificación electrónica, extrajudiciales o judiciales que se deban hacer a las partes de algún contrato mercantil con relación a su acuerdo de voluntades.

De esta manera, se busca facilitar a los comerciantes las comunicaciones que efectúen entre ellos en el marco de sus relaciones contractuales mercantiles y, en general, el acceso a sus derechos procesales. Lo cual es muy importante, pues la dinámica mercantil actual requiere de una comunicación ágil, pero sin menoscabo de su seguridad jurídica.

Las notificaciones, como actos procesales de comunicación por los cuales se transmiten o se participa el conocimiento de ciertas peticiones o decisiones a otros interesados, otorgan una forma de certeza de conocimiento a partir de los cuales se computan los plazos procesales.

En el caso de la notificación electrónica, ésta se puede considerar como el acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas, se da a conocer a los interesados a través de medios electrónicos y telemáticos, tales como una página web, y el correo electrónico, una resolución judicial o administrativa, recaída en un trámite o en un asunto judicial, en donde se le requiere; para que cumpla un acto procesal.

El uso de las herramientas electrónicas forma parte ya de diversos procesos judiciales. Pero ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-Cov-2, en nuestro país, se estableció a la impartición de justicia en la lista de actividades consideradas como esenciales; las cuales se han venido realizando con el apoyo de las herramientas tecnológicas.

Ha sido en este contexto, que el uso de éstas ha cobrado mayor relevancia; así el Poder Judicial federal, mediante los acuerdos 8/2020, 9/2020 y 12/2020 emitió las disposiciones generales que sientan las bases para el uso de las tecnologías de la información en el trámite y resolución de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN), salvo de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad reguladas en el referido Acuerdo General Plenario 8/2020, mediante el uso de la firma electrónica y la integración del expediente electrónico, a fin de que las partes puedan promover, recibir notificaciones, consultar los expedientes e

interponer recursos de manera electrónica, lo mismo que celebrar audiencias y comparecencias a distancia.¹

Particularmente, en materia mercantil, existe el antecedente de la tesis de jurisprudencia: PC.III.C. J/46 C (10a.)²

“Procedimiento convencional en materia mercantil. Es posible efectuar en éste notificaciones por correo electrónico, previo cercioramiento del juez, a través de los servidores públicos a su cargo con fe pública, de su remisión y/o recepción.

El Código de Comercio en sus artículos 18, 20, 20 Bis, 21, párrafo primero, 21 Bis, 22 a 27, 30 a 32 Bis, 49, 80, 89 a 94, 1205 y 1298-A, así como la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, reconocen y dan valor probatorio a las transmisiones de datos informáticos, así como a los mensajes de datos y les otorgan fuerza vinculante. Incluso, la doctrina nacional e internacional considera en la actualidad como natural el binomio entre informática y derecho, al establecer que en la actualidad jurídica contemporánea la computadora se considera un instrumento utilizado por los juristas para crear bancos de datos jurídicos y para facilitar la administración de la justicia. Así, las notificaciones por medios electrónicos resultan ser una alternativa que no implica menor seguridad y eficacia en las notificaciones, pues el correo electrónico (e-mail), no es otra cosa que el envío de los comunicados personales y oficiales por medio de redes cerradas (intranet o extranet) y abiertas (internet), a las direcciones procesales electrónicas de las partes, las cuales están conformadas por casillas o cuentas de correo electrónico; máxime que el Juez, en uso de sus atribuciones puede verificar a través de los servidores públicos a su cargo con fe pública, el envío y recepción del mensaje de datos. Lo anterior, sin perjuicio de ordenar su recuperación en caso de destrucción a través de los protocolos informáticos correspondientes. Por tanto, es posible efectuar notificaciones por correo electrónico en el procedimiento convencional en materia mercantil previo cercioramiento del Juez, a través de los servidores públicos respectivos, de su remisión y/o recepción.”

Desafortunadamente, en materia mercantil, nuestro Código de Comercio vigente aún no considera explícitamente la posibilidad de realizar notificaciones por vía electrónica; por lo que es necesario actualizarlo para que sus disposiciones al respecto, estén acordes a los tiempos modernos y al avance

vertiginoso de los medios de comunicación, de manera que permita la utilización de mecanismos más eficientes de comunicación.

Se busca que, en el corto plazo, se transite a un verdadero sistema de notificaciones electrónicas que ponga al día a los tribunales, dotándolos de las bases normativas para que desde su ámbito de autonomía desarrollen e instrumenten los procedimientos necesarios para concretar este objetivo; lo anterior, sin perjuicio de la vigencia y utilización de los medios de notificación vigentes.

La iniciativa se propone establecer los criterios mínimos para brindar certeza a este tipo de notificaciones electrónicas, además busca también que la autoridad en la materia emita las disposiciones que permitan su regulación detallada sobre la forma de realizarlas y los efectos jurídicos que generarán.

Como se ha señalado, establecer la notificación electrónica en materia mercantil, generará una serie de beneficios muy importantes que mejorará la impartición de justicia pronta y expedita.

Por anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio, en materia de notificación electrónica

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 100; se adiciona una fracción VII al artículo 1068; se reforma el primer párrafo del artículo 1069 y se reforma el tercer párrafo del artículo 1075, todos del Código de Comercio, para quedar como sigue:

Artículo 100. ...

I. a III. ...

Las facultades de expedir certificados o de prestar servicios relacionados, como la conservación de mensajes de datos, **notificaciones electrónicas**, el sellado digital de tiempo, o la digitalización de documentos impresos, así como fungir en calidad de tercero legalmente autorizado conforme a lo que se establezca en la norma oficial mexicana, no conllevan fe pública por sí misma, así, los notarios y corredores públicos podrán llevar a cabo

certificaciones que impliquen o no la fe pública, en documentos en papel o mensajes de datos.

...

Artículo 1068. ...

...

...

I. a IV. ...

V. Por correo certificado;

VI. Por telégrafo certificado, y

VII. Por vía electrónica.

Artículo 1069. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deben designar domicilio ubicado en el lugar del juicio **o su dirección electrónica** para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias. Igualmente deben designar el domicilio en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promueven.

...

...

...

...

...

...

Artículo 1075. ...

...

Las notificaciones personales surten efectos al día siguiente del que se hayan practicado, y las demás surten al día siguiente, de aquel en que se hubieren hecho por boletín, gaceta o periódico judicial, o fijado en los estrados de los tribunales, al igual que las que se practiquen por correo o telégrafo, cuando exista la constancia de haberse entregado al

interesado, y la de edictos al día siguiente de haberse hecho la última en el periódico oficial del Estado o del Distrito Federal. **Las notificaciones electrónicas surtirán efectos al día siguiente al en que se genere la constancia de notificación.**

...

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Consejo de la Judicatura Federal y los poderes judiciales locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán los acuerdos generales que consideren necesarios a efecto de establecer las bases que regule la notificación electrónica, su correcto funcionamiento y las acciones necesarias para su implementación.

Notas

1 https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral8_2020.pdf y

https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral12_2020.pdf

2 <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2019966&Clase=DetalleSemanarioBL#>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2021.— Diputado Ismael Sánchez Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a fin de fortalecer los cuidados paliativos y el tratamiento integral del dolor como parte de la atención médica integral, a cargo del diputado Ismael Sánchez Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Ismael Sánchez Hernández, diputado de la LXIV Legislatura, e integrante del Grupo Parlamentario del

Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a fin de fortalecer atención de los cuidados paliativos y el tratamiento integral del dolor como parte de la atención médica integral, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A partir de la segunda mitad del siglo XX, nuestro país ha enfrentado una transición demográfica y epidemiológica; que se caracterizan de manera general por la reducción progresiva y continua de la mortalidad, el abatimiento de la fecundidad y el incremento de la esperanza de vida al nacimiento.¹ También se observan cambios trascendentes en el comportamiento epidemiológico de las enfermedades, que coinciden con cambios ambientales, económicos, sociales, culturales y los avances en el campo de la atención a la salud, transformando el perfil epidemiológico.

Además, los cambios en las formas de vida y el surgimiento riesgos de exposición al sedentarismo, al estrés, al consumo de tabaco y de drogas, entre otros; así como, a patrones alimentarios compuestos por alimentos procesados de alto contenido energético y de grasas que originan sobrepeso y obesidad, colesterol elevado e hipertensión arterial, entre otros; los cuales son factores responsables de gran parte de la carga global de enfermedad, que ha resultado en el incremento de las llamadas enfermedades no transmisibles (ENT) o crónicas degenerativas.²

Para el ser humano la enfermedad es una parte intrínseca que deberá enfrentar en algún momento de su vida, el grado de esa enfermedad y los procesos regenerativos ante ésta, varían de acuerdo la complejidad somática de cada persona. El ser humano presenta la más complicada forma de enfermar, ya que su sistema nervioso, con sus múltiples interconexiones, lleva la información nociceptiva a todos los sistemas del organismo, además de hacer una interpretación personal del dolor, la convierte en una sensación auto consciente; es decir, le permite “padecer” el dolor propio y el de otros individuos de su especie, y ser empático con el sufrimiento.³

El dolor ha acompañado siempre al ser humano, al igual que su deseo por controlarlo y ello ha sido el motor para generar avances en las ciencias y la medicina en particular. Pero es a

partir del siglo XIX que la ciencia ha avanzado a pasos agigantados con cambios espectaculares en la medicina; y ya para la década de los setentas del siglo pasado, se reconoció la necesidad de dar una mayor importancia al sujeto, que al objeto de la medicina.

Así, en la actualidad, nuestra visión de la vida, la muerte, la enfermedad y el dolor se ha convertido en una amalgama de ideas y visiones, que matizan nuestra actuación en el campo de la enfermedad, dependiendo de nuestro rol como pacientes, médico o simplemente como parte de la sociedad.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido la salud como el estado de completo bienestar bio-psico-social,⁴ en la cual queda implícita una visión del hombre como una unidad compuesta por los aspectos biológicos, psicológicos y socioculturales. Sin embargo, en la práctica, aún no se alcanza el tratamiento holístico planteado, cuando mucho, se refiere a la interrelación que presenta el síntoma en cuestión con otros factores como los emocionales o ambientales.

Esta visión parcializada de la enfermedad genera repercusiones importantes, cuando se trata una enfermedad que cursa con dolor, ya que generalmente se minimiza la importancia del control de éste, manteniendo el énfasis del tratamiento en la curación de la enfermedad.

Sin embargo, hay que tener presente que el dolor es uno de los síntomas que más sufrimiento produce en cualquier enfermedad y constituye un problema básico de salud en todo el mundo, desafortunadamente no recibe el tratamiento adecuado por razones culturales, religiosas o actitudes los profesionales sanitarios y de la sociedad.

Desde el punto de vista ético, aliviar el dolor es un derecho del ser humano y una obligación de los profesionales sanitarios.⁵ La medicina, desde sus inicios ha estado relacionada con la ética, ya que su objetivo ha sido siempre conseguir el bien del ser humano enfermo.⁶

Además, el dolor es la causa más frecuente de consulta médica, cuando no responde a los tratamientos propuestos por el médico o su manejo es inadecuado, tiene severas repercusiones físicas y psicoafectivas en el enfermo; pero no se limitan a éste, sino que impacta también a su círculo cercano, la familia y en general a la sociedad. También tiene impactos socioeconómicos importantes sobre la economía familiar y los servicios públicos de salud.

Por otro lado, es necesario tener presente que las enfermedades crónico degenerativas, son progresivas y desgastantes, provocan un deterioro en calidad de vida y la funcionalidad del paciente; además generan con un pronóstico limitado para su reinserción a la vida productiva o social y en muchos casos se cursan con sufrimiento y dolor.

El acceso a la prevención y alivio del sufrimiento físico, emocional y espiritual asociado de la enfermedad crónica, es una parte fundamental de la atención sanitaria y del derecho mismo a la salud; por ello el tratamiento del dolor es todavía uno de los retos más importantes de la atención de la salud en muchos países.

Se debe tener presente que el derecho a la salud lleva implícito el derecho a un adecuado tratamiento del dolor y que éste, no sólo abarca el asociado a las enfermedades en estado terminal, sino también a cualquier otro tipo de dolor asociado al tratamiento curativo de la enfermedad o un traumatismo.

Por ello, debería resultar inadmisibles para nuestra sociedad, el sufrimiento de dolor; sin embargo, ésta es aún una tragedia que enfrentan millones de personas condenadas a sufrirlo. Ante ello, generar los mecanismos que permitan su atención adecuada es una piedra angular de los derechos humanos fundamentales.

En muchos casos, los tratamientos curativos y paliativos no son mutuamente excluyentes sino que son una cuestión de énfasis en el curso de la enfermedad; durante el tratamiento curativo puede presentarse sufrimiento y dolor, por lo que debe brindarse la atención y tratamiento correspondiente hasta el pleno restablecimiento de la salud de la persona; sin embargo, ante la falta de respuesta a dicho tratamiento específico, se debe aplicar tratamiento paliativo manteniendo como un componente esencial de éste la atención del dolor.

El alivio del dolor es y ha sido una de las grandes aspiraciones humanas, por lo que resulta indispensable que su formulación como un derecho, encuentre los mecanismos eficaces para que las personas puedan ejercerlo plenamente a fin de alcanzar un nivel de vida adecuado y con calidad.

El acceso universal a la salud, implica que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos y de calidad de acuerdo con sus necesidades; así como a medicamentos seguros, eficaces y asequibles.

En este sentido, es claro que todo ser humano posee una dignidad intrínseca e inviolable, que no es susceptible de gradaciones, y que es universal e independiente de su edad, estado de salud o la autonomía que se posea. Por lo tanto, el derecho al tratamiento integral del dolor, no puede mantenerse solamente como parte del tratamiento paliativo, sino que debe ser parte esencial, cuando sea necesario, de la etapa curativa de una enfermedad o traumatismo.

Además, se debe considerar en este contexto, la relevancia de la resolución 67.19 de la Asamblea Mundial de la Salud⁷ sobre el fortalecimiento de los cuidados paliativos, adoptada en 2014, en la cual se instó a los estados miembros a elaborar políticas nacionales de cuidados paliativos a fin de garantizar el acceso a los opioides para evitar el dolor, a capacitar al personal sanitario en cuidados paliativos e integrar estos servicios en los sistemas sanitarios existentes; además, estableció los siguientes principios: aliviar el dolor y otros síntomas angustiantes; afirmar la vida y considerar la muerte como un proceso normal; no intentar ni acelerar ni retrasar la muerte; integrar los aspectos psicológicos y espirituales del cuidado del paciente; ofrecer un sistema de apoyo para ayudar a los pacientes a vivir tan activamente como sea posible hasta la muerte; ofrecer un sistema de apoyo para ayudar a la familia a adaptarse durante la enfermedad del paciente y en su propio duelo.

Dicha Asamblea, reconoce que es deber ético de los profesionales de la salud aliviar el dolor y el sufrimiento, los médicos y los profesionales de la salud tienen el rol y la responsabilidad no solo de garantizar que las personas puedan vivir sus vidas en el estado más saludable posible y evitar que mueran prematuramente, sino también la responsabilidad de mantenerlos libres de dolor y sufrimiento, incluso cuando sus vidas estén llegando a su fin. Recomienda utilizar un enfoque integral para responder a las necesidades de los pacientes y sus familias; mejorar la calidad de vida, incluido el apoyo emocional en el duelo cuando esté indicado.

Por otro lado, la Declaración de Montreal⁸ sobre el acceso al tratamiento del dolor como un derecho humano fundamental, señala que existe un manejo inadecuado del dolor agudo causado por un traumatismo, por una enfermedad o por una enfermedad terminal, en la mayor parte del mundo, lo que lleva a un sufrimiento innecesario y perjudicial. Por lo que declara que, son derechos humanos que deben ser reconocidos en todo el mundo: el derecho de todas las personas a tener acceso al manejo del dolor sin discriminación; el derecho de las personas con dolor a

reconocer su dolor y ser informado sobre cómo puede evaluarse y manejarse y el derecho de todas las personas con dolor a tener acceso a una evaluación y tratamiento adecuados del dolor por parte de profesionales de la salud debidamente capacitados.

La OMS destaca que, cada año aproximadamente 40 millones de personas necesitan cuidados paliativos, se prevé la necesidad de éstos crecerá dado el envejecimiento de las poblaciones y el aumento de las enfermedades no transmisibles; de los cuales 78 por ciento vive en países de ingresos bajos y medios. En el caso de los niños, el 98 por ciento de aquellos que necesitan cuidados paliativos vive en países de ingresos bajos y medios. También estima que, a nivel mundial, sólo el 14 por ciento de los pacientes que necesitan cuidados paliativos los recibe. En Latinoamérica, donde hay menos de dos servicios de cuidados paliativos por millón de habitantes, se calcula que cada año más de 3.5 millones de personas podrían beneficiarse de los cuidados paliativos, pero de estos tan solo el 1 por ciento los recibe.⁹

En 2017, la Comisión Lancet sobre el Acceso Global a los cuidados paliativos y el Alivio del Dolor, publicó un informe titulado *Reduciendo el abismo en el acceso a los cuidados paliativos y el alivio del dolor*.¹⁰ Un imperativo de la Cobertura Sanitaria Universal, y desarrolló un marco para medir la carga global del sufrimiento severo relacionado con la salud (SHS), generó la evidencia base que permitirá a los gobiernos enfrentarse a esa carga. El nuevo enfoque de la Comisión Lancet amplió el concepto de cuidados paliativos desarrollado por la OMS, y sugirió su revisión.

La Comisión Lancet para el Acceso Global a los Cuidados Paliativos y Alivio del Dolor,¹¹ ha señalado que el sufrimiento grave relacionado con la salud (SHS) está asociado con enfermedades o lesiones de cualquier tipo que podrían mejorar mediante el tratamiento del dolor y cuidados paliativos. Más de 25.5 millones de los 56.2 millones de personas que murieron en 2015, padecieron SHS; adicionalmente, 35 millones padecieron dicho sufrimiento derivado de condiciones potencialmente mortales, que limitan la vida, o al final de la vida. En total, más de 61 millones de personas a nivel mundial padecieron sufrimiento, lo cual representó no menos de 6 billones de días de sufrimiento.

Dichas Comisión también señala que más de 80 por ciento de estas personas vive en países de ingresos bajos y medios, donde el acceso es prácticamente inexistente. Entre 70 y 85 por ciento vive en países donde incluso la morfina oral, en

gran parte, no está disponible; en dichos países los pacientes representan al menos 95 por ciento de la necesidad de cuidados paliativos. Cada año, cerca de 2.5 millones de niños mueren sin haber recibido cuidados paliativos ni alivio del dolor.

Es en este contexto, que resulta necesario revisar los alcances y limitaciones que nuestra legislación vigente, en materia de salud, considera para el tratamiento del dolor como un derecho fundamental de toda persona que enfrente una enfermedad o un traumatismo.

La salud es un derecho humano fundamental consagrado en una serie de instrumentos de derechos humanos.¹² La OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), han sido los principales organismos internacionales responsables en promover la integración de los cuidados paliativos a los sistemas de salud,¹³ los cuales han sido considerados como un complejo sistema de apoyo multidisciplinario en los diversos niveles de atención.

Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha declarado que el acceso a medicamentos esenciales es un elemento del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, en virtud del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El derecho internacional de los derechos humanos hace especial hincapié en la obligación de los Estados de garantizar una serie de servicios sanitarios relacionados con la salud. Esto incluye el suministro de medicamentos controlados esenciales para el tratamiento del dolor.¹⁴

En México, el tratamiento del dolor también ha sido uno de los objetivos más importantes de los últimos años desde diversos ámbitos; y no obstante los avances, prevalece un déficit importante en el tratamiento del dolor y un tratamiento limitado del mismo asociado a los cuidados paliativos.

Por lo que corresponde al Poder Legislativo, realizar los cambios legales que permitan el acceso universal, sin restricción alguna, al tratamiento del dolor para aliviar el sufrimiento de las personas que enfrentan alguna enfermedad y se encuentren bajo tratamiento curativo, de rehabilitación o paliativo, que les permita mejorar su expectativa y calidad de vida. De esta manera, las personas que padecen enfermedades crónicas tales como enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias

crónicas, sida y diabetes, entre otras, podrán acceder al tratamiento integral de dolor y a los medicamentos correspondientes, sin importar si se encuentran en estado terminal o no.

Otro aspecto relevante a considerar en el tratamiento del dolor, lo constituye la disposición y el acceso oportuno a los medicamentos; los analgésicos opiáceos son esenciales para el tratamiento del dolor vinculado a las enfermedades no transmisibles y traumatismos o con las afecciones progresivas avanzadas e incurables que requieren tratamiento paliativo. Es el caso de la morfina que es por mucho el opioide más prescrito en estos pacientes. Se debe tener presente que, controlar los síntomas del dolor en una etapa temprana es una obligación ética para aliviar el sufrimiento y respetar la dignidad de las personas.¹⁵

En el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos*,¹⁶ el apartado E. acceso a medicamentos esenciales, señala, respecto de la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972*,¹⁷ en su numeral 31 lo siguiente:

“31. En el preámbulo de la Convención de 1961, se reconoce que la utilización de estupefacientes con fines médicos es indispensable para aliviar el dolor y el sufrimiento. Sin embargo, millones de personas de todo el mundo que necesitan medicamentos esenciales para controlar el dolor, la toxicomanía y otros problemas de salud suelen encontrar que la disponibilidad es limitada o inexistente. El Relator Especial sobre el derecho a la salud señaló que el acceso a esos medicamentos a menudo es excesivamente restringido por temor a que se desvíen de los usos médicos lícitos a usos ilícitos (véase A/65/255, párr. 41)”.

Asimismo, en el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,¹⁸ de febrero de 2013, se señala en sus numerales 51, 52 y 53 que, en 2012, la OMS calculó que 5,500 millones de personas vivían en países en que el acceso a los medicamentos fiscalizados era escaso o inexistente y no tenían acceso, o tenían un acceso insuficiente, a tratamiento para aliviar dolores moderados a graves; 83 por ciento de la población mundial no tiene acceso, o tiene un acceso inadecuado, a tratamiento para aliviar dolores moderados a graves. Anualmente, decenas de millones de personas, entre

ellos alrededor de 5,5 millones de pacientes terminales con cáncer y 1 millón de pacientes terminales con VIH/SIDA, soportan dolores moderados a intensos sin tratamiento.

Señala también que, muchos países no han establecido mecanismos adecuados que permitan el suministro de esos medicamentos, aunque son relativamente económicos y sumamente eficaces como la morfina y otros narcóticos que han demostrado su eficacia “para mitigar el dolor”. Los obstáculos que impiden innecesariamente el acceso a la morfina y que afectan negativamente a su disponibilidad son las excesivas restricciones impuestas por los reglamentos de fiscalización de drogas y, con mayor frecuencia, las interpretaciones erróneas de reglamentos por lo demás correctos; las deficiencias en la gestión del suministro farmacéutico; una infraestructura inadecuada; la escasa prioridad otorgada a los cuidados paliativos; los arraigados prejuicios sobre el uso de opiáceos con fines médicos; y la inexistencia de políticas o instrucciones para profesionales de la medicina sobre el tratamiento del dolor.

Con la propuesta, se busca que quienes enfrentan una enfermedad o traumatismo con dolor y están bajo tratamiento curativo, también puedan acceder de manera oportuna a los medicamentos. Los opioides y en particular la morfina, son la piedra angular del tratamiento del dolor de intensidad moderada a grave, por su efectividad, fácil determinación y favorable relación riesgo-beneficio. Por ello, la autoridad sanitaria debe establecer los mecanismos necesarios que permitan el acceso efectivo y oportuno a los medicamentos para el tratamiento integral del dolor.

En consideración de todo lo anterior, resulta inadmisibles, que nuestra legislación vigente restrinja el acceso al tratamiento del dolor, solamente a través de los cuidados paliativos, es decir, solo a las personas que enfrentan una enfermedad terminal cuyo pronóstico de vida sea inferior a seis meses; además de otros aspectos vigentes en la ley, que es necesario adecuar para garantizar un acceso universal al tratamiento del dolor en nuestro país.¹⁹

Si bien es cierto, con la publicación del decreto de reformas y adiciones a la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2009; se logró un gran avance muy importante en la atención de las enfermedades incurables a través de los cuidados paliativos y como parte de éstos, el tratamiento del dolor, éste se limitó solamente a los enfermos terminales con un pronóstico de vida inferior a seis meses.

La Ley General de Salud vigente, no contempla tratamiento de dolor para quienes enfrentan una enfermedad o traumatismo que les genera dolor y que reciben tratamiento curativo. En el caso de los cuidados paliativos para los enfermos en situación terminal, no incluye a personas cuyo pronóstico de vida sea mayor a seis meses, con lo que limita de manera muy importante el acceso a dichos cuidados y por ende al tratamiento del dolor.

La propia Secretaría de Salud reconoce la importancia de extender los servicios de atención del dolor a quienes enfrentan enfermedades no transmisibles, como lo señala en la introducción del Acuerdo que declara la obligatoriedad de los esquemas de manejo Integral de cuidados paliativos, en el cual señala de manera textual: “En México un porcentaje importante de pacientes con ENT en fase avanzada podrían aliviar su sufrimiento y mejorar la calidad de vida, al incorporar la medicina paliativa al continuo de la atención médica”.²⁰

El panorama actual y déficit de atención del dolor en nuestro país, se ilustra con el señalamiento de que en México el porcentaje de personas que padecen dolor crónico es de 27 por ciento, como afirmó Argelia Lara,²¹ jefa de la Clínica del Dolor del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, al destacar que este tipo de dolor es un problema de salud pública tan importante que a partir de la Declaración de Montreal se estableció el derecho humano a la atención del dolor.

La especialista señaló que, “el dolor es una epidemia silenciosa”, y explicó que existen dos tipos de dolor: agudo y crónico (que dura más de tres meses), siendo el segundo el que más afecta la calidad de vida del paciente y que cualquiera puede padecer sin importar la edad, raza, género o lugar de origen. Señaló que los costos de su atención corresponden al 3 por ciento del producto interno bruto, lo cual es mayor que el costo por enfermedades cardiovasculares y cáncer juntas.

En síntesis, es a partir de los elementos señalados anteriormente, que planteo poner sobre la mesa de análisis y discusión de esta Comisión la presente iniciativa con los siguientes objetivos:

1. Se propone establecer como materia de salubridad general a los cuidados paliativos, con lo cual se fortalece su contenido y alcances como parte de la atención médica que deben recibir las personas que los requieran durante el continuo de la enfermedad y no solo al final de la vida.

2. Se propone establecer que el tratamiento del dolor debe ser un derecho universal; y que, en el caso de los cuidados paliativos, establecidos en nuestra ley de salud, éstos deben superar la actual limitación para estar al alcance de todas las personas, a todas las edades y para todas las enfermedades que así lo requieran.

3. Se propone precisar que, el tratamiento integral del dolor, como parte de la salubridad general, es un componente importante de la atención médica integral, que considera las acciones de carácter preventivo, curativo, paliativo y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias; con lo que se supera el actual planteamiento restrictivo, en la ley vigente, respecto de que el tratamiento del dolor solo está considerado como parte de los cuidados paliativos.

4. Se busca establecer condiciones para que aquellas personas que enfrentan enfermedades no transmisibles con cuadros de dolor crónico, que reciban tratamiento curativo puedan acceder también al tratamiento del dolor. Y que, en el caso de las personas con una enfermedad terminal puedan acceder al tratamiento paliativo y de dolor, sin restricción alguna, respecto su pronóstico de vida.

5. También, que la atención médica de carácter curativo, debe estar integrada por todas las medidas sustentadas en la evidencia científica y principios éticos encaminados a ofrecer posibilidades de curación de una enfermedad o traumatismo; y debe considerar, en su caso, el tratamiento integral del dolor con la garantía de la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos esenciales para el mismo.

6. Además, se fortalece el acceso a los cuidados paliativos, al precisar en su definición que, es el cuidado activo e integral de aquellas enfermedades graves que no responden a tratamiento curativo y que, entre otros, generan sufrimiento y dolor. Son aplicables en todos los niveles atención y durante el transcurso de la enfermedad, de acuerdo con las necesidades del paciente, tienen como fin mejorar la calidad de vida del paciente; el control del dolor y de otros síntomas que provoquen sufrimiento, además de la atención de aspectos psicológicos, sociales y espirituales.

7. Se establece la posibilidad de una cobertura plena para los enfermos en situación terminal a los cuidados paliativos y el tratamiento del dolor, al eliminar la restricción que imponía la expectativa de vida menor a

seis meses; al eliminar dicha disposición, se establece un acceso que no impone límite alguno al respecto.

8. Se establece que la atención de los cuidados paliativos, no se restringe al segundo y tercer nivel de atención, sino que también se debe incluir desde el primer nivel de atención.

9. Se fortalecen los derechos de los pacientes enfermos en situación terminal para que, además de recibir atención médica integral, también reciban los medicamentos prescritos de forma oportuna; de acuerdo con los principios científicos y éticos que orientan la práctica médica y con pleno respeto sus derechos humanos y autonomía.

10. Se establece que las instituciones del Sistema Nacional de Salud, deberán garantizar la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos esenciales para el tratamiento de dolor y los cuidados paliativos, que podrá incluir opiáceos y los mecanismos para su uso seguro y adecuado.

11. Se establece que, en el caso de los medicamentos controlados para el tratamiento del dolor, la Secretaría, establecerá las disposiciones y mecanismos que permitan garantizar su disponibilidad y abasto necesario para el acceso oportuno. Además, que para el caso de los estupefacientes también establecerá un sistema de control que garantice la disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos, y en particular para el tratamiento del dolor, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Un mayor acceso al tratamiento del dolor a través de la atención médica integral que considera las acciones de carácter preventivo, curativo, paliativo y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, se justifica por los beneficios que recibirán miles de enfermos que sufren dolor, que mejoraran su calidad y esperanza de vida. Además, por su rentabilidad social, debido a los ahorros que representan para los beneficiados en lo individual y familiar, además del impacto sobre el gasto público.

El tratamiento adecuado del dolor se vuelve relevante, ante el envejecimiento poblacional y la transición epidemiológica, que ha provocado un aumento importante de las enfermedades no transmisibles o crónicas a nivel mundial y en particular para nuestro país.

El momento de atender esta problemática ha llegado, el dolor es un grave problema de salud pública, su atención implica un acceso universal y oportuno a su tratamiento, sin restricción alguna; por lo que es necesario fortalecer las disposiciones legales que permitan una atención eficaz.

Lo anterior se pone de manifiesto en el siguiente comparativo entre la Ley General de Salud vigente y las propuestas de reforma y adición.

Ley General de Salud	Iniciativa
<p>Artículo 30.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:</p> <p>I. a XXVII. ...</p> <p>XXVII Bis. El tratamiento integral del dolor, y</p> <p>XXVIII. ...</p> <p>Artículo 33. Las actividades de atención médica son:</p> <p>I a IV</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 30.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:</p> <p>I a XXVII</p> <p>XXVII Bis. Los cuidados paliativos y el tratamiento integral del dolor, y</p> <p>XXVIII. ...</p> <p>Artículo 33. Las actividades de atención médica son:</p> <p>I a IV</p> <p>Las actividades de atención médica curativas, de rehabilitación y paliativas incluyen el tratamiento del dolor, orientado a reducir el sufrimiento físico y emocional producto de una enfermedad; así como la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos.</p>
<p>Artículo 166 Bis 1. Para los efectos de este Título, se entenderá por:</p> <p>I. Enfermedad en estado terminal. A todo padecimiento reconocido, irreversible, progresivo e incurable que se encuentra en estado avanzado y cuyo pronóstico de vida para el paciente sea menor a 6 meses.</p> <p>II. ...</p> <p>III. Cuidados Paliativos. Es el cuidado activo y total de aquellas enfermedades que no responden a tratamiento curativo. El control del dolor, y de otros síntomas, así como la atención de aspectos psicológicos, sociales y espirituales;</p> <p>IV. Enfermo en situación terminal. Es la persona que tiene una enfermedad incurable e irreversible y que tiene un pronóstico de vida inferior a seis meses;</p> <p>V. a IX. ...</p>	<p>Artículo 166 Bis 1. Para los efectos de este Título, se entenderá por:</p> <p>I. Enfermedad en situación terminal. A todo padecimiento avanzado, progresivo, irreversible, e incurable, sin posibilidades razonables de respuesta al tratamiento curativo específico, que tiene como consecuencia sufrimiento y dolor y que además genera un pronóstico de vida limitado para el paciente;</p> <p>II. ...</p> <p>III. Cuidados Paliativos. Es el cuidado activo e integral de aquellas enfermedades que no responden a tratamiento curativo. Son aplicables en todos los niveles atención y durante el curso de la enfermedad, de acuerdo con las necesidades del paciente; tienen como fin mejorar la calidad de vida, el control del dolor, y otros síntomas, además de la atención de aspectos psicológicos, sociales y espirituales;</p> <p>IV. Enfermo en situación terminal. Es la persona que tiene una enfermedad irreversible, progresiva e incurable, que tiene un pronóstico de vida limitado;</p> <p>V. a IX.</p>

<p>Artículo 188 Bis 3. Los pacientes enfermos en situación terminal tienen los siguientes derechos:</p> <p>I. Recibir atención médica integral;</p> <p>II. y III. ...</p> <p>IV. Recibir un trato digno, respetuoso y profesional procurando preservar su calidad de vida.</p> <p>V. a XII</p>	<p>Artículo 188 Bis 3. Los pacientes enfermos en situación terminal tienen los siguientes derechos:</p> <p>I. Recibir atención médica integral y los medicamentos prescritos de forma oportuna, de acuerdo con los principios científicos y éticos que orientan la práctica médica;</p> <p>II. y III. ...</p> <p>IV. Recibir un trato digno y profesional procurando preservar su calidad de vida, con pleno respeto sus derechos humanos y autonomía;</p> <p>V. a XII. ...</p>
<p>Artículo 188 Bis 13. Las Instituciones del Sistema Nacional de Salud:</p> <p>I. a V'</p> <p>V. Lamentarán la creación de áreas especializadas que presten atención a los enfermos en situación terminal; y</p> <p>VI. Garantizarán la capacitación y actualización permanente de los recursos humanos para la salud, en materia de cuidados paliativos y atención a enfermos en situación terminal</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 188 Bis 13. Las Instituciones del Sistema Nacional de Salud:</p> <p>I. a V</p> <p>V. Lamentarán la creación de áreas especializadas que presten atención a los enfermos en situación terminal; y</p> <p>VI. Garantizarán la capacitación y actualización permanente de los recursos humanos para la salud, en materia de cuidados paliativos y atención a enfermos en situación terminal, y</p> <p>VII. Garantizar la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos esenciales para el tratamiento de dolor y los cuidados paliativos, que podrá incluir opiáceos y los mecanismos para su uso seguro y adecuado.</p>
<p>Artículo 226 Los medicamentos, para su venta y suministro al público, se considerarán:</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 226 Los medicamentos, para su venta y suministro al público, se considerarán:</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>En el caso de los medicamentos controlados para el tratamiento del dolor a que se refieren las fracciones I, II y III del presente artículo, la Secretaría, establecerá las disposiciones y mecanismos que permitan garantizar su disponibilidad y abasto necesario para el acceso oportuno, además</p>

<p>Artículo 234 Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:</p> <p>...</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>de su correcta dispensación y utilización adecuada, para prevenir el abuso o su desvío.</p> <p>Artículo 234 Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:</p> <p>...</p> <p>La Secretaría establecerá un sistema de control que garantice la disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos, y en particular para el tratamiento del dolor, en términos de las disposiciones legales aplicables.</p>
---	---

Por anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de cuidados paliativos y fortalecimiento del tratamiento integral del dolor

Artículo Único. Se reforman la fracción XXVII Bis del artículo 3, las fracciones I, III y IV del artículo 166 Bis 1, las fracciones I y IV del artículo 188 Bis 3; y se adicionan un último párrafo al artículo 33, una fracción VII al artículo 166 Bis 13, un último párrafo al artículo 226, y un último párrafo al artículo 234, todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 30. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I. a XXVII. ...

XXVII Bis. Los cuidados paliativos y el tratamiento integral del dolor, y

XXVIII. ...

Artículo 33. Las actividades de atención médica son:

I. a IV. ...

Las actividades de atención médica curativas, de rehabilitación y paliativas incluyen el tratamiento del dolor, orientado a reducir el sufrimiento físico y emocional producto de una enfermedad; así como la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos.

Artículo 166 Bis 1. Para los efectos de este Título, se entenderá por:

I. Enfermedad en situación terminal. A todo padecimiento avanzado, progresivo, irreversible, e incurable, sin posibilidades razonables de respuesta al tratamiento curativo específico, que tiene como consecuencia sufrimiento y dolor y que además genera un pronóstico de vida limitado para el paciente;

II. ...

III. Cuidados Paliativos. Es el cuidado activo e integral de aquéllas enfermedades que no responden a tratamiento curativo. Son aplicables en todos los niveles atención y durante el curso de la enfermedad, de acuerdo con las necesidades del paciente; tienen como fin mejorar la calidad de vida, el control del dolor, y otros síntomas, además de la atención de aspectos psicológicos, sociales y espirituales;

IV. Enfermo en situación terminal. Es la persona que tiene una enfermedad irreversible, progresiva e incurable, que tiene un pronóstico de vida limitado;

V. a IX. ...

Artículo 166 Bis 3. Los pacientes enfermos en situación terminal tienen los siguientes derechos:

I. Recibir atención médica integral y los medicamentos prescritos de forma oportuna, de acuerdo con los principios científicos y éticos que orientan la práctica médica;

II. y III. ...

IV. Recibir un trato digno y profesional procurando preservar su calidad de vida, con pleno respeto sus derechos humanos y autonomía;

V. a XII. ...

Artículo 166 Bis 13. Las Instituciones del Sistema Nacional de Salud:

I. a IV. ...

V. Fomentarán la creación de áreas especializadas que presten atención a los enfermos en situación terminal;

VI. Garantizarán la capacitación y actualización permanente de los recursos humanos para la salud, en materia de cuidados paliativos y atención a enfermos en situación terminal, y

VII. Garantizar la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos esenciales para el tratamiento de dolor y los cuidados paliativos, que deberá incluir opiáceos y los mecanismos para su uso seguro y adecuado.

Artículo 226. Los medicamentos, para su venta y suministro al público, se consideran:

I. a VI. ...

...

En el caso de los medicamentos controlados para el tratamiento del dolor a que se refieren las fracciones I, II y III del presente artículo, la Secretaría, establecerá las disposiciones y mecanismos que permitan garantizar su disponibilidad y abasto necesario para el acceso oportuno, además de su correcta dispensación y utilización adecuada, para prevenir el abuso o su desvío.

Artículo 234. Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:

...

...

La Secretaría establecerá un sistema de control que garantice la disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos, y en particular para el tratamiento del dolor, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Salud deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias para garantizar que la atención médica de carácter curativo se incluya, cuando sea el caso, el tratamiento integral del dolor, mismo que debe garantizar la disponibilidad y acceso oportuno a medicamentos esenciales para el mismo.

Tercero. La Secretaría de Salud deberá fortalecer la formación y actualización del personal de salud, mediante programas de formación especializada en tratamiento del dolor y cuidados paliativos.

Notas

1 Ver.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194157&fecha=09/06/2011

2 Soto-Estrada, Guadalupe, Moreno-Altamirano, Laura, & Pahua Díaz, Daniel. (2016). Panorama epidemiológico de México, principales causas de morbilidad y mortalidad. *Revista de la Facultad de Medicina (México)*, 59(6), 8-22. Recuperado en 02 de marzo de 2019, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0026-17422016000600008&lng=es&tlng=es

3 Martínez López Dulce María, “El manejo del dolor; aspectos bioéticos” revista digital universitaria 10 de abril 2006 volumen 7 número 4; ISSN: 1067-6079.

http://www.revista.unam.mx/vol.7/num4/art31/abr_art31.pdf

4 <https://www.who.int/es/about/who-we-are/frequently-asked-questions>

5 Martínez Caballero, C., Collado Collado, F., Rodríguez Quintosa, J., & Moya Riera, J. (2015). El alivio del dolor: un derecho humano universal, en *Revista de la Sociedad Española del Dolor*.

<https://dx.doi.org/10.4321/S1134-80462015000500007>

6 Azulay Tapiero A, Los principios bioéticos: ¿se aplican en la situación de enfermedad terminal?, *An Med Interna*, 2001.

7 Organización Mundial de la Salud, OMS, 67ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD, Ginebra, 2014, WHA67/2014/REC/1. Ver,

<http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21454es/s21454es.pdf>

8 Declaración de Montreal, declaración de que el acceso al tratamiento del dolor es un derecho humano fundamental, International Pain Summit (IPS) de la Asociación Internacional para el Estudio del Dolor (IASP) (que incluye representantes de IASP de Capítulos en 64 países, más miembros en 130 países. Ver,

<https://www.iasp-pain.org/DeclarationofMontreal>

9 CP-FeSS, “Cuidados Paliativos: Fortaleciendo el Sistema Sociosanitario”, Federación Latinoamericana de Asociaciones para el Estudio del Dolor (FEDELAT) y la Asociación Internacional de Cuidados de Hospicio y Paliativos (IAHPC). La Fundación Grünenthal de Medicina Paliativa, Encuentro de Alto Nivel, Lima (Perú), octubre de 2018, disponible electrónicamente en <http://cp-fess.org>

10 Ver,

<https://paliativos.uy/2018/12/18/723/>

11 Knaul FM, et al. Alleviating the access abyss in palliative care and pain relief—an imperative of universal health coverage: The Lancet Commission report. *The Lancet*. 2017,

<http://www.thelancet.com/>

12 Ver,

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

13 Martínez García Mireya y Álvarez Díaz Jorge Alberto, “Paliativos a la Legislación Mexicana de Salud”, *Revista CONAMED*, VOL. 21 Núm 4, octubre - diciembre 2016, ISSN 2007-932X

14 Martínez García Mireya y Álvarez Díaz Jorge Alberto, Incorporación de los Cuidados Paliativos a la Legislación Mexicana de Salud, *Revista Conamed // VOL. 21 Núm 4 // octubre - diciembre 2016*.

15 Acuerdo que modifica el Anexo Único del diverso por el que el Consejo de Salubridad General declara la obligatoriedad de los Esquemas de Manejo Integral de Cuidados Paliativos, así como los procesos señalados en la Guía del Manejo Integral de Cuidados Paliativos, publicado el 26 de diciembre de 2014. Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 2018.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534718&fecha=14/08/2018

16 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos”, A/HRC/30/65. Septiembre de 2015. Ver,

<https://undocs.org/es/A/HRC/30/65>

17 Ver,

https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf

18 Ver,

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf

19 En este mismo sentido coincide, Mireya García, al señalar que, una de las principales acciones pendientes es integrar los cuidados paliativos a la cobertura plena de los enfermos que padecen dolor constante y severo, pero que no están diagnosticados con una enfermedad terminal y cuya expectativa de vida puede sobre pasar el tiempo estimado por la LGS -de 6 meses- para tener la posibilidad de recibir los CPs. Ver. Martínez García Mireya y Álvarez Díaz Jorge Alberto, Incorporación de los Cuidados Paliativos a la Legislación Mexicana de Salud, Revista Conamed // VOL. 21 número 4 // octubre - diciembre 2016.

20 Acuerdo que modifica el Anexo Único del diverso por el que el Consejo de Salubridad General declara la obligatoriedad de los Esquemas de Manejo Integral de Cuidados Paliativos, así como los procesos señalados en la Guía del Manejo Integral de Cuidados Paliativos, publicado el 26 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2018.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534718&fecha=14/08/2018

21 Ver,

<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/06/8/en-mexico-27-de-la-poblacion-padece-o-padecera-dolor-cronico>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2021.— Diputado Ismael Sánchez Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE Y LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las Leyes General de Vida Silvestre, y Federal de Sanidad Animal, a cargo del diputado Felipe Fernando Macías Olvera, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Felipe Fernando Macías Olvera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3, numeral 1, fracción IX, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite presentar para análisis y dictamen iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las Leyes General de Vida Silvestre, y Federal de Sanidad Animal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La preocupación por el bienestar animal ha aumentado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la creciente sensibilidad por el posible sufrimiento de los animales, lo anterior se da, porque los animales son parte fundamental en la vida de los seres humanos, ya sea porque nos proporcionan alimento, compañía, o porque realizan una función específica en los ecosistemas en los que habitamos.

El bienestar animal y, por ende, eliminar el maltrato hacia los animales se ha convertido en una prioridad a nivel mundial que ha dado paso a la implementación de diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos del Animal,¹ proclamada el 15 de octubre de

1978 y cuyo artículo 2 establece que todo animal tiene derecho al respeto, a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre. Además, el artículo No. 3 señala que ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles.

Como se observa, la declaración mencionada busca eliminar el maltrato animal, el cual comprende comportamientos que causan dolor innecesario o estrés al animal, los cuales van desde la negligencia en los cuidados básicos hasta la tortura, la mutilación o la muerte intencional de un animal.

Así, la mayoría de los países han desarrollado, poniendo en práctica lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Animal, diversas disposiciones legales encaminados a la protección de los animales.

México no ha sido la excepción en la implementación de normas y leyes encaminadas a proteger y brindar un trato digno a los animales, tales como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1988, la Ley General de Vida Silvestre, publicada en el DOF el 3 de julio de 2000, y la Ley Federal de Sanidad Animal, publicada en el DOF el 25 de julio de 2007.

Sin embargo, ni en nuestra Constitución Política ni en nuestra legislación secundaria se ha reconocido a los animales como seres con emociones reales tales como dolor, tristeza, hambre, sed, o indiferencia, entre otros sentimientos similares a los que nosotros hemos llegado a sentir.

Este vacío legal ha generado que seamos testigos, cada vez con mayor frecuencia, de actos de maltrato en contra de animales, los cuales, en muchas ocasiones, son dados a conocer por videos transmitidos en los medios de comunicación y en las redes sociales.

Este problema no es menor, toda vez que, de acuerdo con Claudia Edwards Patiño, directora de Programas de Humane Society International, México ocupa el primer lugar en Latinoamérica en maltrato animal, sean mascotas, especies de granja o de la fauna silvestre.²

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que el país ocupa el tercer lugar mundial en maltrato animal, y el primero en Latinoamérica, ya que 7 de cada 10 animales sufren algún tipo de maltrato.³

La asociación civil Defensoría Animal indicó que cerca de 500 mil perros y gatos son abandonados al año.⁴ Además, de

acuerdo con Leganimal Abogados Animalistas,⁵ en el país fallecen aproximadamente 60 mil animales por maltrato.

Asimismo, se tiene conocimiento de que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales recibe cada año más de 4,000 animales víctimas de algún tipo de agresión. Entre las especies más afectadas están los perros y los gatos, entre otros. Adicionalmente, el Centro de Adopción y Rescate Animal asegura que en México hay más de 20 millones de perros, de los cuales, solo el 30% tienen dueño y que 7 de cada 10 perros sufren maltrato, y de más de 5 millones de gatos sólo el 50% tienen un hogar.⁶

Por ello se propone adicionar un párrafo sexto al artículo 4o Constitucional, a fin de que sean reconocidos los animales como seres sintientes, y como consecuencia se obligue al Estado Mexicano a implementar acciones especiales para erradicar la violencia en contra de los animales. Además, se propone otorgar la facultad del Congreso de la Unión para emitir una legislación que establezca 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 la materia.

También se propone reformar Ley General de Vida Silvestre y la Ley Federal de Sanidad Animal con el objeto de que la reforma constitucional propuesta no se quede sin aplicación, ya que, para hacer valer el reconocimiento de los animales como seres sintientes, es necesario modificar la legislación secundaria en la materia.

Entidades como la Ciudad de México, Colima y el estado de México ya reconocen en el texto constitucional a los animales como seres sintientes; entidades como Nuevo León, Michoacán, Coahuila, Jalisco y Ciudad de México ya han incorporado en su legislación el término de animales como seres sintientes, además del estado de Jalisco que elevan a rango Constitucional la protección y cuidado de los animales.

Recientemente, la maestra Lenny Meléndez Chacón, regidora de Corregidora, Querétaro, presentó una iniciativa al Congreso del estado a fin de que sean reconocidos los animales, en el texto constitucional local, como seres sintientes y con ello, contribuir a crear una cultura de protección y cuidado de los animales.

Legislar por erradicar la crueldad hacia los animales se vuelve imperante en nuestros días, ya que este tipo de violencia constituye un aviso sobre la posible existencia de

otras formas de violencia que se ven reflejadas en contra de la sociedad, ya que el maltrato animal es la antesala de la violencia social y, al mismo tiempo, una consecuencia de ella.

Por lo expuesto se somete a consideración del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes General de Vida Silvestre, y Federal de Sanidad Animal

Primero. Se **reforma** la fracción XXIX-G del artículo 73 y se **adiciona** un párrafo sexto, con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y, por lo tanto, deben recibir trato digno. El Estado deberá garantizar la protección, bienestar, así como trato digno y respetuoso a los animales.

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

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 y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, **así como en materia de protección, bienestar, trato digno y respetuoso a los animales.**

XXIX-H. a XXXI. ...

Segundo. Se **reforman** la fracción XXVI del artículo 3o., el primer párrafo del artículo 5o., el primer párrafo del artículo 99 y el artículo 114 de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. a XXV. ...

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 **como ser sintiente**, o afecte gravemente su salud o integridad física, así como la exposición a condiciones de sobreexplotación de su capacidad física con cualquier fin.

XXVII. a XLIX. ...

Artículo 5o. El objetivo de la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, es su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de

aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad **como seres sintientes**, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país.

...

I. a IX. ...

Artículo 99. El aprovechamiento no extractivo de vida silvestre requiere una autorización previa de la Secretaría, que se otorgará de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente capítulo, para garantizar el bienestar, **como seres sintientes**, de los ejemplares de especies silvestres, la continuidad de sus poblaciones y la conservación de sus hábitat.

...

Artículo 114. Cuando durante la realización de actos de inspección del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella se deriven, la Secretaría encuentre ejemplares de vida silvestre cuya legal procedencia no se demuestre, una vez recibida el acta de inspección, la propia Secretaría procederá a su aseguramiento, conforme a las normas previstas para el efecto. En caso de ser técnica y legalmente procedente, podrá acordar la liberación de dichos ejemplares a sus hábitats naturales, en atención al bienestar, **como seres sintientes**, de los ejemplares a la conservación de las poblaciones y del hábitat, de conformidad con el artículo 79 de esta Ley, o llevar a cabo las acciones necesarias para tales fines. En la diligencia de liberación se deberá levantar acta circunstanciada en la que se señalen por lo menos los siguientes datos: lugar y fecha de la liberación, identificación del o los ejemplares liberados, los nombres de las personas que funjan como testigos y, en su caso, del sistema de marca o de rastreo electrónico o mecánico de los mismos, que se hubieren utilizado.

Tercero. Se **reforman** los artículos 1 a 3, el undécimo párrafo del artículo 4, el artículo 14, la fracción XIV del artículo 16, el primer párrafo del artículo 20, el artículo 22, el primer párrafo del artículo 23, el artículo 106, el segundo párrafo del artículo 108 y la fracción II del artículo 167 de la Ley Federal de Sanidad Animal, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto fijar las bases para: el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las

enfermedades y plagas que afectan a los animales; **reconocer a los animales como seres sintientes** y procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria, en los establecimientos dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, tales como rastros y unidades de sacrificio y en los establecimientos Tipo Inspección Federal; fomentar la certificación en establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, coordinadamente con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito de competencia de cada secretaría; regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 2. Las actividades de sanidad animal tienen como finalidad: diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de los animales; procurar el bienestar animal **como seres sintientes**, así como establecer las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y en los establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para consumo humano, así como en los rastros, en las unidades de sacrificio y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento de origen animal para consumo humano.

Artículo 3. La secretaría es la autoridad responsable de tutelar la sanidad y el bienestar animal **como seres sintientes**, así como de las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria; y establecimientos tipo inspección federal, y en los demás establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal.

Artículo 4. ...

...

...

...

...

...

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

Artículo 14. Las medidas zoonosanitarias tienen por objeto proteger la vida, salud y bienestar de los animales, **como seres sintientes**, incluyendo su impacto sobre la salud humana, así como asegurar el nivel adecuado de protección zoonosanitaria en todo el territorio nacional.

Artículo 16. Las medidas zoonosanitarias se determinarán en disposiciones de sanidad animal las cuales podrán comprender los requisitos, especificaciones, criterios o procedimientos para

I. a XIII. ...

XIV. Procurar el bienestar animal, **como seres sintientes**;

XV. a XXI. ...

Artículo 20. La Secretaría en términos de esta Ley y su Reglamento, emitirá las disposiciones de sanidad animal que definirán los criterios, especificaciones, condiciones y procedimientos para salvaguardar el bienestar de los animales **como seres sintientes** y conforme a su finalidad. Para la formulación de esos ordenamientos se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes principios básicos.

I. a V. ...

Artículo 22. La Secretaría determinará los criterios y requisitos que deberán observarse mediante disposiciones de sanidad animal para el manejo y transporte de animales vivos, para procurar su bienestar **como seres sintientes**, por lo que no entrañará maltrato, fatiga, inseguridad, condiciones no higiénicas, bebida o alimento, evitando el traslado de largas distancias sin periodos de descanso.

Artículo 23. El sacrificio humanitario de cualquier animal no destinado al consumo humano, sólo estará justificado si su bienestar, **como seres sintientes**, está comprometido por el

sufrimiento que le cause un accidente, enfermedad, incapacidad física o trastornos seniles, de ser posible previo dictamen de un médico veterinario, con excepción de aquellas especies animales que por cualquier causa, la Secretaría o las Secretarías de Salud o Medio Ambiente y Recursos Naturales, determinen como una amenaza para la salud animal o humana o para el medio ambiente.

...
...

Artículo 106 Bis. La Secretaría determinará, en disposiciones de salud animal y de inocuidad de bienes de origen animal, aquellas buenas prácticas pecuarias, buenas prácticas de manufactura y actividades de sanidad y bienestar animal **como seres sintientes**, que deberán observar los establecimientos de sacrificios de animales y de procesamiento de bienes de origen animal.

Tanto los establecimientos TIF como los establecimientos dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, deberán tener a su servicio durante las horas laborales, cuando menos un médico veterinario responsable autorizado para fines de control de bienestar animal, **como seres sintientes**, de vigilancia epidemiológica, otras medidas zoonosanitarias; de buenas prácticas pecuarias y de sustancias tóxicas y/o peligrosas en términos de lo dispuesto el artículo 278 de la Ley General de Salud.

Artículo 108. ...

Los establecimientos TIF de sacrificio de animales y de procesamiento de bienes de origen animal, deberán tener a su servicio durante las horas laborables, cuando menos un médico veterinario oficial o médico veterinario responsable autorizado para fines de control de bienestar animal, **como seres sintientes**, de vigilancia epidemiológica, otras medidas zoonosanitarias y de buenas prácticas pecuarias.

...

Artículo 167. ...

...

I. ...

II. Incumplir las disposiciones en materia de sanidad animal sobre las características y especificaciones

tendientes a procurar el bienestar de los animales **como seres sintientes** en términos del artículo 19 de esta ley;

III. a LIII. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el periódico oficial del gobierno del estado.

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 <https://www.gob.mx/conanp/articulos/proclamacion-de-la-declaracion-universal-de-los-derechos-de-los-animales-223028>

2 <https://www.elsoldelcentro.com.mx/local/mexico-primer-lugar-en-maltrato-animal-3299073.html>

3 <https://periodicocorreo.com.mx/mexico-ocupa-el-tercer-lugar-en-maltrato-animal-a-nivel-mundial/>

4 <https://www.elsoldetampico.com.mx/local/vacio-legal-hace-que-mexico-ocupe-el-3er-lugar-en-maltrato-animal-4247902.html>

5 <http://www.leganimal.com.mx>

6 <https://siete24.mx/mexico/mexico-con-los-primeros-lugares-en-abandono-y-maltrato-animal/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.—
Diputado Felipe Fernando Macías Olvera (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen, la parte que le corresponde y a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, y de Ganadería, para dictamen, la parte que les corresponde.

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

«Iniciativa que reforma el artículo 94 de la Ley General de Cambio Climático, a cargo de la diputada Josefina Salazar Báez, del Grupo Parlamentario del PAN

Josefina Salazar Báez, diputada federal por el V Distrito de San Luis Potosí, integrante de esta Sexagésima Cuarta Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que disponen la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6o., numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, elevo a la digna consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma segundo párrafo del artículo 94, de la Ley General de Cambio Climático; con el objeto de establecer que la Semarnat actualice de forma constante, elabore y publique separadas por sectores, las reducciones alcanzadas en toneladas de CO₂e (equivalente de dióxido de carbono). Con base en la siguiente

Exposición de motivos

Según el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, los gases de efecto invernadero son “el componente gaseoso de la atmósfera –ya sea de origen natural o antropogénico–, que absorbe y emite radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación infrarroja térmica emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera y por las nubes. Esta propiedad da lugar al efecto invernadero.”

Tales elementos son responsables de atrapar el calor de las radiaciones solares, y están presentes de forma natural en la atmósfera, pero debido a la actividad humana, y a partir de la revolución industrial, ha aumentado su proporción, aumentando su efecto térmico de forma acumulativa.

Entre estos gases se encuentran: el vapor de agua (H₂O), el bióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O), el ozono (O₃); también influyen los aerosoles, pequeñas partículas que están en la atmósfera e influyen en la temperatura, son de origen natural, pero también se originan por la actividad humana, por la quema de combustibles fósiles y los cambios de uso del suelo.¹

El principal efecto negativo del aumento y acumulación de los gases de efecto invernadero (GEI) debido a la actividad humana, es el aumento de temperatura en todo el planeta. Este fenómeno que ha sido documentado de forma científica

por el panel intergubernamental para el Cambio Climático de las Naciones Unidas, (IPCC, por sus siglas en inglés), el cual en su cuarto informe de evaluación del año 2007, tras verificarse un aumento sostenido de temperaturas y una serie de catástrofes ocasionadas por el clima, estableció cuatro conclusiones:

- “1. El calentamiento del sistema climático es inequívoco.
2. El aumento de los gases de efecto invernadero registra un incremento significativo desde 1850, que asociado al proceso de industrialización ocasiona un aumento de la temperatura global del planeta y otros impactos climáticos.
3. El calentamiento global significará un aumento en la temperatura del planeta, con mayor probabilidad, de entre 1.1 a 4.5 grados centígrados –con predicciones más pesimistas que llegan a 6 grados-, y un incremento en el nivel del mar de 28 a 43 centímetros para este siglo, esencialmente por el derretimiento de glaciares, además de que existirán cambios importantes en los patrones de precipitación y en los eventos climáticos extremos.
4. El cambio climático está teniendo una influencia discernible sobre muchos de los sistemas físicos y biológicos.”²

Como parte de ese mismo reporte se elaboró un documento, dirigido a los creadores de políticas públicas, en el que se reconocían diversos efectos perniciosos de ese fenómeno, como alteraciones climáticas graves y aumento del nivel del mar, y de igual manera se delinearon mecanismos de mitigación, así como sus posibles obstáculos y problemas.³

México no es ajeno a esta problemática, ya que el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero, que es un instrumento de gestión ambiental para el conocimiento de las emisiones, emanado de la Legislación Federal, y que incluye la medición de los seis GEI incluidos en el Anexo A del Protocolo de Kioto,⁴ ha encontrado que el gas más relevante que emite nuestro país es el dióxido de carbono con 48 por ciento de las emisiones totales, seguido del metano con 19%.

Respecto a la evolución de las emisiones en nuestro país, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático reporta un aumento, puesto que

“En la actualización del INEGYCEI 1990-2017, las emisiones crecieron 65 por ciento, a un ritmo anual de 1.9 por ciento. A pesar de este crecimiento, el ritmo durante los últimos 7 años es menor, ya que se ha reducido la tasa anual de crecimiento a 0.5 por ciento (INECC, 2018). Lo anterior debido a una disminución en el uso de petróleo y carbón, incrementos en la eficiencia del sistema de generación de energía eléctrica, un fuerte incremento en la generación con base en energías renovables, así como un ligero aumento en el uso de gas natural.”⁵

A este respecto, autores académicos en la materia han señalado desde años atrás, y haciendo eco de las advertencias emitidas por organismos de las Naciones Unidas, la naturaleza global de la cuestión, ya que puede tratarse del problema ambiental “más importante de nuestro tiempo, pues afecta en igual medida a todas las regiones y países del mundo. No obedece fronteras ni tratados, regímenes políticos ni sistemas económicos; sin embargo, sí obedece a los residuos y consecuencias de todas las acciones y actividades humanas.”⁶

Es en el marco de esta dinámica, y en el de la entrada de México como suscriptor de diversos instrumentos internacionales en materia de cambio climático, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y el Acuerdo de París, fue que en junio del 2012, se expidió la Ley General del Cambio Climático, que establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, y para efectos de los GEI se fija como sus objetos en su artículo 2o.:

II. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para que México contribuya a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando, en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma

III. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático;

Dicha Ley se distingue por la creación de instrumentos de planeación para la regulación de las emisiones, como por ejemplo la Estrategia Nacional, definida como un instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y

transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono, reflejando los objetivos y ambición de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Otro instrumento creado por esta Ley, y que se encuentra a prueba en la actualidad, es el comercio de emisiones. De acuerdo a la Semarnat:

“Es un instrumento de mercado diseñado para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Se basa en el principio de “tope y comercio” (‘cap and trade’). Esto consiste en establecer un tope máximo sobre las emisiones totales de uno o más sectores de la economía que debe de ser reducido cada año. Las instalaciones en estos sectores deben presentar un derecho de emisión por cada tonelada de CO₂ que emiten. Pueden recibir o comprar derechos, y así comerciar con otras compañías del Sistema.”⁷

En la Ley General para el Cambio Climático, el sistema de comercio de emisiones se encuentra regulado en los artículos 94 a 96, en calidad de instrumento económico, y fue desarrollado siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales.

En dicho sistema participan los generadores y distribuidores de energía eléctrica, así como las diversas ramas del sector industrial privado en el país. El comercio de emisiones, ofrece la posibilidad de promover la reducción de emisiones sin asumir grandes costos, de forma medible y verificable, además de que no se vulnera la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales.

Uno de los elementos más valiosos de ese sistema, es que permite la medición de las reducciones alcanzadas, así como el costo correspondiente; tal y como se fija en el segundo párrafo del artículo 94:

“La Secretaría elaborará y publicará las reducciones alcanzadas en toneladas de CO₂e y el porcentaje que representa en relación con las emisiones nacionales, así como el costo de implementación.”

Las disposiciones sobre el comercio de emisiones incluyen los resultados en términos de reducción y el costo que implican. Se debe resaltar que en esta medida el término CO₂e expresa el nivel de calentamiento global que tienen los otros gases de efecto invernadero, es decir comprende a distintas emisiones que producen estas afectaciones, por lo que es una medición que brinda una perspectiva integral.

La realización de diagnósticos y la síntesis de resultados alcanzados ofrecen perspectivas de gran valor para conocer el cumplimiento de las metas, y sustentan los mecanismos generales de evaluación que la propia ley señala en su Título Sexto.

Esto es debido a que la Norma en cuestión, establece varias metas y objetivos en reducción de emisiones que deben ser cumplidos, al incluirse dentro de un ordenamiento. Como solo un ejemplo en el Artículo Transitorio Segundo se establece, de manera expresa y sin condiciones, que

“(Asimismo), el país se compromete a reducir de manera no condicionada un veintidós por ciento sus emisiones de gases de efecto invernadero y un cincuenta y uno por ciento sus emisiones de carbono negro al año 2030 con respecto a la línea base.”

De igual forma, la Ley en su artículo 37, establece el reconocimiento legal y reglamentario en nuestro país de los Acuerdos de París y otros instrumentos afines:

Artículo 37. Para los efectos de esta Ley serán reconocidos los programas y demás instrumentos de mitigación que se han desarrollado a partir del Protocolo de Kioto, la Convención, el Acuerdo de París y cualquier otro que se encuentre debidamente certificado por alguna organización con reconocimiento internacional.

En razón de que la propia Ley establece metas para cumplir en materia de mitigación, se propone respecto al comercio de emisiones, que la Secretaría deba publicar y actualizar de forma constante, y separar por sectores, las reducciones alcanzadas en toneladas de CO₂e y el porcentaje que representa en relación a las emisiones nacionales; puesto que en la Ley vigente, no se contempla ninguna temporalidad, ni obligación de mantener actualizadas esas mediciones, mismas que son posibles de calcular, de acuerdo a los indicadores de ese instrumento económico y las estimaciones de emisiones; y al encontrarse en prueba, es necesario conocer sus resultados y potencial en la política de cambio climático.

Aunado a ello, es del todo relevante conocer que sectores de ese instrumento han alcanzado mayores reducciones, tanto desde la perspectiva de la acción gubernamental, como de la opinión pública.

Finalmente, y más allá de los compromisos vigentes que han sido contraídos por nuestro país para la reducción de sus

emisiones, se impone como un objetivo superior la cristalización y práctica del derecho Constitucional a un medio ambiente sano; y de acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe una relación directa entre tal garantía y el cambio climático, fundamentada en la afectación que la actividad humana tiene sobre el medio ambiente, la necesidad de ciertas condiciones para la supervivencia humana, y el valor intrínseco del entorno biológico.⁸

Por esas razones, la vigilancia del cumplimiento de los compromisos ecológicos del país, tiene una importancia capital ya que a largo plazo impactará en nuestra calidad de vida.

Fundamento legal

Con base en los motivos expuestos, en mi calidad de diputada federal por el V Distrito, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en esta Sexagésima Cuarta Legislatura, y con fundamento en lo que disponen la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6o., numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presento a consideración de este honorable pleno, el siguiente proyecto de

Decreto por que se reforma la Ley General de Cambio Climático, en materia de publicación de resultados de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero mediante el sistema de comercio de emisiones

Único. Se reforma segundo párrafo del artículo 94, de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

La Secretaría **actualizará de forma constante**, elaborará y publicará **separadas por sectores**, las reducciones alcanzadas en toneladas de CO₂e y el porcentaje que representa en relación a las emisiones nacionales, así como el costo de implementación.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Notas

1 <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero>

2 Citado por: Julia Núñez Monroy, Ramón Alfredo Núñez Palacios, “Huella de Carbono: más allá de un instrumento de medición. Necesidad de conocer su impacto verdadero.” – IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – IV CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2012. En:

http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/058_Nunez.pdf

3 Summary for Policymakers. An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change. United Nations Organization. En:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_spm.pdf

4 Metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), hexafluoruro de azufre (SF₆), perfluorocarbonos (PFC) e hidrofluorocarbonos (HFC) y además incluye el carbono negro.

5 <https://cambioclimatico.gob.mx/estadosmunicipios/Emisiones.html#:~:text=De%20acuerdo%20con%20datos%20del,seguido%20del%20metano%20con%2019%25.>

6 Julia Núñez Monroy, Ramón Alfredo Núñez Palacios, “Huella de Carbono: más allá de un instrumento de medición. Necesidad de conocer su impacto verdadero.” – IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – IV CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2012

http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/058_Nunez.pdf

7 <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/programa-de-prueba-del-sistema-de-comercio-de-emisiones-179414>

8 El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar. CNDH. México. 2016. P.7

<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-alMedioAmbSano.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputada Josefina Salazar Báez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, para dictamen.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que reforma y adiciona la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a cargo del diputado Mario Mata Carrasco, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Mario Mata Carrasco, y las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura; con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y en el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Impuesto Sobre la Renta en materia de procedimientos de discrepancia fiscal, conforme a la siguiente

Exposición de motivos

I. Planteamiento del problema a resolver con la propuesta

La política fiscal de cualquier país puede entenderse como un conjunto de medidas, tendientes a diseñar y gestionar acciones de gobierno, orientadas a la atención de diversas temáticas de interés público; como las que tienen que ver con los impuestos y el régimen tributario, el presupuesto de gasto y sus componentes, el endeudamiento público y en general a todas aquellas variables de control que se refieren a la estabilidad económica, aplicables a los distintos niveles y órdenes de gobierno.¹

Así, en este contexto de actividades económicas y financieras, se localizan diversas herramientas que tradicionalmente contribuyen a optimizar la búsqueda de la estabilidad del valor del dinero y a evitar desequilibrios permanentes en las balanzas de pagos y paralelamente realizan el ejercicio de revisión de las tasas de interés y la inflación, entre otras acciones similares.

En este orden de ideas y para el caso del sistema tributario mexicano, sobresale que en los últimos tiempos se han

diseñado una serie de estrategias y reformas hacendarias, direccionadas a lograr una mayor recaudación y pretendiendo a la vez acelerar el crecimiento y la estabilidad económica; objetivos que solo se podrán alcanzar, si las estrategias de referencia colocan al ciudadano en el centro de las acciones, atendiendo sus realidades y apoyándolo para que éste pueda cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones fiscales.

Aunado a todo lo anterior, hay que recordar que actualmente se ha alcanzado un importante avance en el uso de la tecnología, situación que está dejando la puerta abierta a la modernidad en variados tópicos, incluyendo por supuesto el tema del quehacer tributario; situación que está cerrando los numerosos espacios de evasión fiscal, puesto que la autoridad hacendaria cuenta con mayores elementos para tener un más fácil acceso a la revisión de las cuentas, ya sean las bancarias, las de crédito o las de inversiones financieras.

Bajo esta nueva realidad, hay que reconocer y poner en la balanza que el ente recaudador de nuestro país, cuenta con las facilidades necesarias para obtener información a través de terceros, que le permiten compulsar diversas bases de datos, ya sea mediante los bancos, de los establecimientos comerciales, así como de los propios medios con los que dispone para poder verificar, si existe cualquier tipo de discrepancia entre los gastos y las declaraciones de las personas físicas.

Ante ese escenario, el ciudadano puede sentirse cada vez más vulnerable y en estado de indefensión ante la autoridad, sobre todo si no cuenta con los instrumentos normativos necesarios, ágiles y expeditos, que le permitan avanzar hacia el rápido esclarecimiento de cualquier procedimiento de discrepancia fiscal que pudiera resultarle; toda vez que con la normatividad actual, debe aclarar y documentar las diferencias resultantes, en poco tiempo y con serias desventajas.

De esta situación se desprende la presente propuesta, y está direccionada a que los ciudadanos, puedan aclarar, en su caso, posibles inconsistencias **si las erogaciones que realiza en un año calendario, superan los ingresos declarados** o viceversa y que si esto llegara a ocurrir, al menos cuenten en la formalización de un procedimiento de discrepancia fiscal, con los tiempos, características y espacios necesarios para que la comprobación se lleve a cabo de la mejor forma posible.

Y es con base en todo lo anteriormente expuesto, que la presente iniciativa con Proyecto de decreto, pretende

modificar la Ley del Impuesto Sobre la Renta, posibilitando los siguientes objetivos:

1. Se actualiza a favor del contribuyente el monto asignado en materia de préstamos, donativos y premios, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor y se determina que quedan a salvo sus derechos para declararlos, aun cuando no se encuentre debidamente inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes y las autoridades procedan a dicha inscripción.
2. Se detallan con mayor precisión las características para que no se consideren como ingresos obtenidos los rendimientos de fideicomisos, así como se amplían para este efecto, algunos fines como el de financiamiento a la educación a nivel posgrado -siempre que se trate del propio contribuyente o su cónyuge- los de ordenamiento ecológico, preservación, educación ambiental y participación social.
3. Se adiciona un tope para que no sean considerados como ingresos los captados a través de determinados programas sociales, así como se puntualiza que los referentes a capacitaciones laborales, apoyos laborales para el bienestar de terceros, créditos o microcréditos, deben cumplir necesariamente con reglas de operación y opinión de autoridades evaluadoras.
4. Se puntualiza que la información que se utilice para el procedimiento de discrepancia fiscal, deberá ser oficial y proporcionada por terceros debidamente acreditados.
5. 5. Se incrementan las oportunidades para que las autoridades fiscales puedan requerir información adicional al contribuyente.
6. 6. Se propone detallar con mayor precisión algunos supuestos que se presentan al término del procedimiento de discrepancia fiscal, como en el caso de los requerimientos de pago donde el contribuyente podrá contar con la figura de negociación, existiendo la posibilidad de que dichos pagos puedan completarse en parcialidades accesibles y debidamente documentadas.

II. Marco conceptual

En este apartado, se pretende abundar un poco más en los términos y conceptos que se manejarán en la presente iniciativa con proyecto de decreto, esperando que resulten de

utilidad para comprender con mayor facilidad los aspectos que se proponen modificar.

De esta forma tenemos que para la presente propuesta, la **discrepancia fiscal** ocurre cuando la autoridad, después de un proceso de revisión comprueba que las erogaciones o los gastos de una persona en un año calendario, son mayores a los ingresos declarados.

Por otro lado entendemos el término de **fideicomiso**, como aquel que proviene etimológicamente del vocablo *Fideicommissum* (de *fides*, fe y *committere*, encomendar) y se refiere a toda aquella operación mercantil mediante la cual una persona –ya sea física o moral- llamada **fideicomitente**, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando ésta a una institución de crédito.

En esencia, en virtud de dicho **fideicomiso**, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.²

Paralelamente, cuando aludimos al **objeto de un fideicomiso**, nos estamos refiriendo básicamente, a toda clase de bienes y derechos de propiedad del fideicomitente, salvo aquellos que, conforme a la Ley, sean estrictamente personales de su titular.

Así, los **bienes** que se den en fideicomiso, se considerarán afectos al fin a que se destinan y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros.

Como consecuencia de lo anterior, pueden ser **fideicomisarios** las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior y se reconoce que el fideicomiso podrá ser válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

Por lo que hace al término que se refiere a los **gastos**, se coincide con lo expresado en el Diccionario de la Real Academia Española, donde se dice que gastar significa la acción de expender o emplear el dinero en una cosa o un servicio. En este caso el dinero sale del patrimonio del particular y como consecuencia de esta acción, se pierde el ámbito de su disponibilidad.

En el ámbito de los fines de los fideicomisos, cuando hablamos de los que tienen que ver con el **ordenamiento ecológico**, estamos haciendo referencia, al instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.³

En esta misma tónica, la **preservación**, es para efectos de esta propuesta, el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales.

Y colateralmente a este último precepto, se entiende por **educación ambiental**, al proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida.⁴

En lo que se refiere a **la participación social**, tenemos que es todo derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

En este mismo sentido, tenemos que para efectos de esta iniciativa el término **posgrado o postgrado**, es el ciclo de estudios de especialización que se cursa tras la graduación o licenciatura. Se trata de la formación que sigue al título de grado, que es la titulación de educación superior que se obtiene al llegar al término de una carrera universitaria de cuatro o cinco años.

Y finalmente los ingresos gravados son todos aquellos determinados por la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) y que están sometidos al pago del impuesto, luego de haber aplicado las deducciones legalmente establecidas, en el caso de haberlas.

III. Desarrollo de los objetivos del proyecto

1, Se adiciona la posibilidad de que el contribuyente pueda actualizar el monto correspondiente a préstamos, donativos y premios, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Esta nueva disposición se determina a partir del ejercicio fiscal 2020, considerando que es la fecha por la cual históricamente se estará considerando con mayor intensidad la aplicación del procedimiento de discrepancia fiscal.

En este orden de ideas, las personas físicas residentes en México que estén obligadas a informar en su declaración del ejercicio correspondiente, sobre sus préstamos, sus donativos y sus premios, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto no excedan los \$ 600,000.00, podrán actualizar dicha cantidad a partir de la fecha de referencia, esto de acuerdo con el instrumento estadístico denominado INPC.

Este cambio tiene que ver con la necesidad de incrementar dicho monto, toda vez que con los índices de inflación que se registran en el país, resulta pertinente actualizar las cantidades del precepto correspondiente, con la intencionalidad de crear un incentivo positivo, para que las personas declaren con toda precisión los rubros de referencia.

Y este cambio se plantea así, porque como sabemos el INPC, es un indicador económico global cuya finalidad es la de medir a través del tiempo, la variación que pudiera llegar a existir, respecto de los precios de la canasta básica; considerada por las autoridades correspondientes como instrumento representativo del consumo de los hogares mexicanos urbanos.

En este contexto es de reconocerse que El INPC es el instrumento estadístico por medio del cual puede medirse el fenómeno económico que se conoce como inflación, provocado por el desequilibrio existente entre la producción y la demanda de bienes de consumo y servicios, a causa del incremento continuo de los precios, con la consecuente pérdida del valor adquisitivo del dinero, para poder allegarse o hacer uso de ellos.

2. Se detallan con mayor precisión, las características necesarias para que no se consideren ingresos obtenidos por los contribuyentes, los rendimientos de fideicomisos, ya sea para el fideicomitente como para el fideicomisario. Con esta modificación nos estamos refiriendo a que de toda clase de bienes y derechos entregados en fideicomisos, ya sea por el fideicomitente que trasmite la propiedad de los bienes o por el fideicomisario que es quien tiene a su cargo el beneficio derivado del mismo, no podrán ser sumadas en las declaraciones como parte de los ingresos obtenidos y por ende no podrá acumularse en el procedimiento de discrepancia fiscal.

Con lo anterior, se pretende brindar un beneficio adicional al contribuyente, de manera tal que no se agreguen supuestos, a la de por sí ya pesada carga de verse sometido a un procedimiento de discrepancia fiscal, en donde tendrán que ser revisados necesariamente todos los conceptos que tengan que ver con sus erogaciones, ya sean gastos, adquisiciones de bienes, depósitos en cuentas bancarias, inversiones financieras o de tarjetas de crédito.

3. Se amplían los fines por los cuales no se considerarán como ingresos de los contribuyentes, algunos rendimientos de bienes entregados en fideicomiso. En este contexto, se están adicionando a los ya existentes -como son los científicos, políticos o religiosos o a los establecimientos de enseñanza y a las instituciones de asistencia o de beneficencia, los que tienen que ver con el **ordenamiento ecológico, la preservación y la educación ambiental**, así como **los de participación social**.

Con este cambio se pretende abonar hacia la creación de fideicomisos que tengan que ver con la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como con la protección al ambiente en el territorio nacional, enfocando los esfuerzos hacia el desarrollo sustentable, conceptualizado como el proceso mediante el cual se tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda principalmente en medidas apropiadas de preservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales.

En esta tónica, habrá un mayor número de ciudadanos trabajando de manera decidida, para que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, considerando que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su adecuado equilibrio, dependen en gran medida la vida y las posibilidades productivas del país, considerando que los ecosistemas y sus elementos, debieran

ser altamente aprovechados para asegurar una eficiente productividad, de manera óptima y sostenida.

4. Para el caso de financiamiento a la educación, se amplían los fines de los rendimientos de bienes entregados en fideicomiso, para que aparte de los destinados a financiar la educación hasta nivel licenciatura de sus descendientes en línea recta, también se consideren los de **posgrado**, cuando se trate de estudios del propio contribuyente o de su cónyuge, siempre que estos esfuerzos por mejorar su nivel, cuenten con el reconocimiento de validez oficial que les da la formalidad correspondiente.

Y esto es muy importante, porque de alguna manera con esta propuesta se están procurando la creación de los incentivos necesarios, para poder motivar a la población a continuar con sus estudios o a impulsar a su cónyuge para que también amplíe su proyecto educativo; toda vez que será menester para el cumplimiento de esta disposición, la creación de un fideicomiso diseñando especialmente para dicho fin, con el consecuente ahorro y direccionalidad de la parte educativa, que se tomaría de manera preferencial para este tipo de gastos.

5. Se adiciona un tope para que no sean considerados como ingresos ciertos supuestos de Programas Sociales. De esta forma, bajo la modalidad que nos ocupa, los ingresos por apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes a través de los programas previstos en los presupuestos de egresos, de la Federación o de las Entidades Federativas, no sean considerados como ingresos, siempre que estos no excedan en su conjunto más de dos salarios mínimos generales de la zona correspondiente, elevados al año.

Este cambio tiene por objetivo, que el contribuyente procure no permanecer al amparo de los programas sociales por mucho tiempo y de forma indefinida, si no que por el contrario busque allegarse de las oportunidades de trabajo o de mejora en sus ingresos, a través de lograr una mejor ocupación, o establecimiento algún tipo de microempresa, que por pequeña que sea siempre contribuirá a generar mejores niveles de desarrollo social, de manera inversa a las acciones que generan un excesivo paternalismo.

Por otro lado y como consecuencia del apartado anterior, se adicionan también en esta propuesta, algunas precisiones para que en el caso de los recursos que reciban los contribuyentes y que se destinen al apoyo de actividades empresariales, como pueden ser las **capacitaciones**

laborales, los apoyos laborales para el bienestar de terceros, los créditos o los microcréditos, los programas correspondientes cuenten necesariamente con un padrón de beneficiarios, con reglas de operación claramente definidas y otras formalidades.

El anterior cambio se perfila a lograr, que tanto los beneficiarios de los programas de referencia, como los diseñadores de las políticas públicas que inciden en su puesta en marcha, tomen en cuenta en mayor medida las recomendaciones que llevan a cabo los organismos encargados de su revisión, tales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL- que mide la pobreza en el país y evalúa programas y políticas sociales del Gobierno Federal, o la Auditoría Superior de la Federación, cuya función principal es la de llevar a cabo la fiscalización superior de la Cuenta Pública -en su carácter de órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión- además de desarrollar programas diversos y de auditoría, ya sea de revisión, de desempeño, etc. Tal como se corresponde al ser el brazo fiscalizador del Poder Legislativo.

6. Se determina que quedan a salvo los derechos del contribuyente para declarar préstamos y donativos, aún cuando no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y las autoridades procedan a inscribirlo. De lo que se está hablando en este apartado, tiene que ver con la circunstancia de que la modificación de referencia guarda una relación directa con los ingresos conceptualizados en los términos de las normas que se pretenden reformar, ya sean los ingresos netos declarados, o los que se considerarán omitidos por la actividad preponderante del contribuyente o, en su caso, otros ingresos.

De esta manera, cuando se trate de préstamos y donativos que no se declaren o no se informen a las autoridades fiscales o en los casos que se refieran a contribuyentes que no se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, las autoridades fiscales procederán, además de inscribirlo en la modalidad que le corresponda, a dejar a salvo su derecho de declarar los préstamos y donativos por las cantidades autorizadas para tal efecto; recordando que en México las personas físicas están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio que les corresponda, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, no excedan de una cantidad determinada.

Y esto es así, porque, aunque dichos préstamos y donativos son ingresos exentos de impuestos, deben informarse en tiempo y forma, porque de no incluirse en las declaraciones correspondientes, pueden llegar a formar parte de los ingresos acumulables, con las consecuencias que se explican detalladamente a lo largo de este curso.

7. Se determina que la información que se utilice para el procedimiento de discrepancia fiscal, deberá ser oficial y proporcionada por un tercero debidamente acreditado.

En esencia, lo que se pretende con este cambio, es que para conocer el monto de las erogaciones a las que se refiere el procedimiento de la discrepancia fiscal, las autoridades correspondientes, podrán utilizar cualquier información, pero ésta necesariamente tendrá que ser de carácter **oficial**, ya sea que esta obre en su poder porque conste en sus expedientes, documentos o bases de datos, o porque haya sido proporcionada por un tercero, siempre y cuando éste también se encuentre debidamente acreditado, o cuando se trate de otra autoridad competente que dependa o proceda directamente del Estado o de una autoridad reconocida que cuente con la autorización o los reconocimientos necesarios para tal efecto.

8. Se incrementan las oportunidades para que las autoridades fiscales puedan finalmente requerir información adicional al contribuyente. Esto tiene que ver con la adición que se presenta en esta propuesta, para que la autoridad hacendaria pueda requerir información o documentación adicional al contribuyente **hasta en dos ocasiones consecutivas diferentes**, es decir; que en lugar de una, puedan llegar a ser hasta dos las veces en las que pueda llevarse a cabo una revisión de esta naturaleza, misma que deberá proporcionarse en los términos que se prevén de manera puntual, en el artículo 53, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, pero también de forma duplicada.

De esta manera y con motivo de sus facultades de comprobación, las autoridades fiscales podrán solicitar informes o documentos al contribuyente, responsable solidario o tercero, apegándose a las disposiciones siguientes:

“...Se tendrán los siguientes plazos para su presentación:

a) Los libros y registros que formen parte de su contabilidad, solicitados en el curso de una visita, deberán presentarse de inmediato, así como los diagramas y el diseño del sistema de registro electrónico, en su caso.

b) Seis días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la solicitud respectiva, cuando los documentos sean de los que deba tener en su poder el contribuyente y se los soliciten durante el desarrollo de una visita.

c) Quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la solicitud respectiva, en los demás casos.

Los plazos a que se refiere este artículo, se podrán ampliar por las autoridades fiscales por diez días más, cuando se trate de informes cuyo contenido sea difícil de proporcionar o de difícil obtención.

II.- (Se deroga). ...”

De esta manera, con la modificación que se propone, queda claro que deberán duplicarse los plazos que refiere el propio Código Fiscal de la Federación, para que el contribuyente cuente con mayor oportunidad de aclarar su situación fiscal, sin la presión que actualmente significa la determinación de la norma.

Con esta posibilidad, dispondrá de más tiempo y de un mayor número de días –doce para ser exactos- para poder recabar su documentación, cuando ésta se corresponda con la que deba tener en su poder y también en los demás casos se deberá duplicar la cantidad de días pasando de quince a treinta, con la posibilidad de ampliarse hasta con veinte días, por las posibilidades que contempla la disposición de referencia, toda vez que actualmente son diez días los que corresponden con esta norma.

9. Se propone detallar con mayor precisión, algunos supuestos que se presentarán al término del procedimiento de discrepancia fiscal. Esto tiene que ver con que una vez agotados los plazos y acreditados documentalmente los recursos que pudieran llegar a ser considerados total o parcialmente como una discrepancia fiscal, ésta pueda finalmente definirse como ingreso gravado y pudiera llegar a formularse la liquidación respectiva, considerándose como ingresos omitidos el monto de las erogaciones no aclaradas y aplicándose la tarifa prevista.

De esta forma, podrán ser considerados como ingresos omitidos, el monto de las erogaciones no aclaradas y podrá aplicarse al resultado así obtenido, lo que actualmente refiere el artículo 152 de la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a la letra dice:

Artículo 152. Las personas físicas calcularán el impuesto del ejercicio sumando, a los ingresos obtenidos conforme a los Capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX de este Título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos Capítulos, la utilidad gravable determinada conforme a las Secciones I o II del Capítulo II de este Título, al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, las deducciones a que se refiere el artículo 151 de esta Ley. A la cantidad que se obtenga se le aplicará la siguiente:

TARIFA ANUAL			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	5,952.84	0.00	1.92%
5,952.85	50,524.92	114.29	6.40%
50,524.93	88,793.04	2,966.91	10.88%
88,793.05	103,218.00	7,130.48	16.00%
103,218.01	123,580.20	9,438.47	17.92%
123,580.21	249,243.48	13,087.37	21.36%
249,243.49	392,841.96	39,929.05	23.52%
392,841.97	750,000.00	73,703.41	30.00%
750,000.01	1,000,000.00	180,850.82	32.00%
1,000,000.01	3,000,000.00	280,850.81	34.00%
3,000,000.01	En adelante	940,850.81	35.00%

No será aplicable lo dispuesto en este artículo a los ingresos por los que no se esté obligado al pago del impuesto y por los que ya se pagó impuesto definitivo.

Contra el impuesto anual calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

I. El importe de los pagos provisionales efectuados durante el año de calendario.

II. El impuesto acreditable en los términos de los artículos 5, 140 y 145, penúltimo párrafo, de esta ley.

En los casos en los que el impuesto a cargo del contribuyente sea menor que la cantidad que se acredite en los términos de este artículo, únicamente se podrá solicitar la devolución o efectuar la compensación del impuesto efectivamente pagado o que le hubiera sido retenido. Para los efectos de la compensación a que se refiere este párrafo, el saldo a favor se actualizará por el periodo comprendido desde el mes inmediato anterior en el que se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta el mes inmediato anterior al mes en el que se compense.

Cuando la inflación observada acumulada desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización de las cantidades establecidas en moneda nacional de las tarifas contenidas en este artículo y en el artículo 96 de esta Ley, exceda del 10 por ciento, dichas cantidades se actualizarán por el periodo comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, se aplicará el factor de actualización que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del periodo, entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización.

10. Para la diligencia de requerimiento de pago y cumpliendo con las formalidades que señalen las autoridades, el contribuyente podrá contar en su caso, con la figura de negociación de los pagos, mismos que podrán completarse en parcialidades accesibles y debidamente documentadas. Otra forma de beneficiar al contribuyente que se vea inmerso en un procedimiento de discrepancia fiscal, es contemplar en la legislación que nos ocupa, la posibilidad de que se inicie un proceso de diálogo entre ambas partes; destinado a alcanzar un resultado beneficioso para intentar que éste pueda cumplir eficientemente con las nuevas obligaciones impuestas y por otro lado para que los compromisos resultantes se determinen intercambiando posibilidades idóneas, para que de acuerdo con su realidad financiera el contribuyente pueda ir abonando a dicho cumplimiento, sin menoscabo o en detrimento de su vida habitual.

IV. CUADRO COMPARATIVO

Ley del Impuesto Sobre la Renta	Iniciativa con Proyecto de Decreto
"Dice"	"Debe decir"
Artículo 90. Están obligados al pago del impuesto establecido en este Título, las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, devengado cuando en los términos de esta Ley, o de cualquier otro tipo. También están obligados al pago del impuesto, las personas físicas residentes en el extranjero que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes en el país a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste.	Artículo 90. ...
Las personas físicas residentes en México están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos en el mismo, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, excedan de \$600,000.00.	Las personas físicas residentes en México están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos en el mismo, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, excedan de \$600,000.00, cantidad que podrá ser actualizada a partir del 2020, de acuerdo con el instrumento estadístico denominado Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Las personas físicas residentes en México deberán informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos que para tal efecto señale el Servicio de Administración Tributaria mediante registro de carácter general, respecto de las cantidades recibidas por los conceptos señalados, en el párrafo anterior al momento de presentar la declaración anual del ejercicio fiscal en el que se obtengan.	No se considerarán ingresos obtenidos por los contribuyentes, los rendimientos de toda clase de bienes y derechos entregados en fiducicomiso, ya sea por el fiduciario que transmite la propiedad de los bienes o por el fiduciario que es quien tiene a su cargo el beneficio derivado del mismo, en tanto dichos rendimientos únicamente se destinan a fines científicos, de ordenamiento ecológico, preservación y educación ambiental, participación social, políticos o religiosos o a los establecimientos de enseñanza y a las instituciones de asistencia o de beneficencia, señalados en la fracción III del artículo 151 de esta Ley, o a financiar la educación hasta nivel licenciatura de sus descendientes en línea recta, siempre que los estudios cuenten con reconocimiento de validez oficial.
No se considerarán ingresos para efectos de este Título, los ingresos por apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes a través de los programas previstos en los presupuestos de cargos de la Federación o de las Entidades Federativas.	Tampoco se considerarán ingresos para efectos de este Título, los ingresos por apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes a través de los programas previstos en los presupuestos de cargos de la Federación o de las Entidades Federativas, siempre que éstos no excedan en su conjunto más de dos salarios mínimos generales de la zona correspondiente elevados al año, de acuerdo con lo especificado en las reglas de operación del programa que se trate.
Tampoco se considerarán ingresos para efectos de este Título, los ingresos por apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes a través de los programas previstos en los presupuestos de cargos de la Federación o de las Entidades Federativas.	Tampoco se considerarán ingresos para efectos de este Título, los ingresos por apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes a través de los programas previstos en los presupuestos de cargos de la Federación o de las Entidades Federativas, siempre que éstos no excedan en su conjunto más de dos salarios mínimos generales de la zona correspondiente elevados al año, de acuerdo con lo especificado en las reglas de operación del programa que se trate.
Para efectos del párrafo anterior, en el caso de que los recursos que reciban los contribuyentes se destinen al apoyo de actividades empresariales, los programas correspondientes, deberán contar con un padrón de beneficiarios; los recursos se deberán distribuir a través de transferencia electrónica de fondos a nombre de los beneficiarios quienes, a su vez, deberán cumplir con las obligaciones que se hayan establecido en las reglas de operación de los citados programas y deberán contar con la opinión favorable por parte de autoridad competente respecto del cumplimiento de obligaciones fiscales, cuando estén obligados a solicitarla en los términos de las disposiciones fiscales. Los gastos o erogaciones que se realicen con los apoyos económicos a que se refiere este párrafo, que no se consideren ingresos, no serán deducibles para efectos de este impuesto. Las dependencias o entidades, federales o estatales, encargadas de otorgar o administrar los apoyos económicos o monetarios, deberán poner a disposición del público en general y mantener actualizado en sus respectivos medios electrónicos, el padrón de beneficiarios a que se refiere este párrafo, mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física beneficiaria, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, la unidad territorial, edad y sexo.	Para efectos del párrafo anterior, en el caso de que los recursos que reciban los contribuyentes se destinen al apoyo de actividades empresariales, capacitaciones laborales, apoyos laborales para el bienestar de terceros, créditos o microcréditos, los programas correspondientes deberán contar necesariamente con un padrón de beneficiarios; los recursos se deberán distribuir a través de transferencia electrónica de fondos a nombre de los beneficiarios quienes, a su vez, deberán cumplir con las obligaciones que se hayan establecido en su oportunidad en las reglas de operación de los citados programas y deberán contar con la opinión favorable por parte de la autoridad de evaluación competente, así como la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, cuando estén obligados a solicitarla en los términos de las disposiciones fiscales. Los gastos o erogaciones que se realicen con los apoyos económicos a que se refiere este párrafo, que no se consideren ingresos, no serán deducibles para efectos de este impuesto. Las dependencias o entidades, federales o estatales, encargadas de otorgar o administrar los apoyos económicos o monetarios, deberán poner a disposición del público en general y mantener actualizado en sus respectivos medios electrónicos, el padrón de beneficiarios a que se refiere este párrafo, mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física beneficiaria, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, incluyendo la fecha de inicio y término en que lo recibirá, la unidad territorial, edad y sexo.
Cuando las personas tengan deudas o créditos, en moneda extranjera, y obtengan ganancia cambiaria derivada de la fluctuación de la moneda, considerará como ingreso la ganancia declarada, conforme a lo previsto en el artículo 143 de esta Ley.	
Se considerarán ingresos obtenidos por las personas físicas, los que los correspondan conforme al Título III de esta Ley, así como las cantidades que perciban para efectuar gastos por cuenta de terceros, salvo que dichos gastos sean regalados, sus comprobantes fiscales a nombre de aquél por cuenta de quien se efectúa el gasto.	
Tratándose de ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en el extranjero, los contribuyentes no los considerarán para los efectos de los pagos provisionales de este impuesto, salvo lo previsto en el artículo 96 de esta Ley.	

Las personas físicas residentes en el país que cambian su residencia durante un año de calendario a otro país, considerarán los pagos provisionales efectuados como pago definitivo del impuesto y no podrán presentar declaración anual.	
Los contribuyentes de este Título que celebren operaciones con partes relacionadas, están obligados, para los efectos de esta Ley, a determinar sus ingresos acumulables y sus deducciones autorizadas, considerando, para esas operaciones, los precios y montos de contraprestaciones que hubieran obtenido con o entre partes independientes en operaciones comparables. En el caso contrario, las autoridades fiscales podrán determinar los ingresos acumulables y las deducciones autorizadas de los contribuyentes, mediante la determinación del precio o monto de la contraprestación en operaciones celebradas entre partes relacionadas, considerando, para esas operaciones, los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables, mediante la aplicación de los métodos previstos en el artículo 100 de esta Ley, ya sea que éstas sean con personas morales, residentes en el país o en el extranjero, personas físicas y establecimientos permanentes en el país de residentes en el extranjero, así como en el caso de las actividades realizadas a través de fiducicomisos.	
Se considerará que dos o más personas son partes relacionadas, cuando una participe de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona o grupo de personas participe directa o indirectamente, en la administración, control o en el capital de dichas personas, o cuando exista vinculación entre ellas de acuerdo con la legislación aplicable.	
Artículo 91. Las personas físicas podrán ser objeto del procedimiento de discrepancia fiscal cuando se compruebe que el monto de las erogaciones en un año de calendario sea superior a los ingresos declarados por el contribuyente, o bien a los que la hubiera correspondido declarar.	Artículo 91. ...
Para tal efecto, también se considerarán erogaciones efectuadas por cualquier persona física, las consistentes en gastos, adquisiciones de bienes y depósitos en cuentas bancarias, en inversiones financieras o tarjetas de crédito.	
Las erogaciones referidas en el párrafo anterior se presumirán ingresos, cuando se trate de personas físicas que no estén inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes, o bien, que estando, no presenten las declaraciones a las que están obligadas, o que aun presentándolas, declaran ingresos menores a las erogaciones referidas. Tratándose de contribuyentes que tributan en el Capítulo I del Título IV de la presente Ley, y que no estén obligados a presentar declaración anual, se considerarán como ingresos declarados los manifestados por los sujetos que efectúan la retención.	
No se tomarán en consideración los depósitos que el contribuyente efectúe en cuentas que no sean propias, que califiquen como erogaciones en los términos de este artículo, cuando se demuestre que dichos depósitos se hizo como pago por la adquisición de bienes o de servicios, o como contraprestación para el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes o para realizar inversiones financieras ni los trasvases entre cuentas del contribuyente o a cuentas de su cónyuge, de sus ascendientes o descendientes, en línea recta en primer grado.	
Los ingresos determinados en los términos de este artículo, entre los de los declarados, se considerarán omitidos por la actividad propiamente del contribuyente o, en su caso, otros ingresos en los términos del Capítulo IX de este Título tratándose de préstamos y donativos que no se declaran	Los ingresos determinados en los términos de este artículo, entre los de los declarados, se considerarán omitidos por la actividad propiamente del contribuyente o, en su caso, otros ingresos en los términos del Capítulo IX de este Título tratándose de préstamos y donativos que no se declaran

<p>donativos que no se declararon o se informaron a las autoridades fiscales, conforme a lo previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 90 de esta Ley. En el caso de que se trate de un contribuyente que no se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, las autoridades fiscales procederán, además, a inscribirlo en el Capítulo II, Sección I de este Título.</p> <p>Para conocer el monto de las erogaciones a que se refiere el presente artículo, las autoridades fiscales podrán utilizar cualquier información que obre en su poder, ya sea porque conste en sus expedientes, documentos o bases de datos, o porque haya sido proporcionada por un tercero u otra autoridad.</p> <p>Para los efectos de este artículo las autoridades fiscales procederán como sigue:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Notificarán al contribuyente el monto de las erogaciones detectadas, la información que se utilizó para conocerlas, el medio por el cual se obtuvo y la discrepancia resultante. II. Notificado el oficio a que se refiere la fracción anterior, el contribuyente contará con un plazo de veinte días para informar por escrito a las autoridades fiscales, contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación, el origen o fuente de procedencia de los recursos con que efectuó las erogaciones detectadas y ofrecerá en su caso las pruebas que califique idóneas para acreditar que los recursos no constituyen ingresos gravados en los términos del presente Título. Las autoridades fiscales podrán, por una sola vez, requerir información o documentación adicional al contribuyente, la que deberá proporcionar en el término previsto en el artículo 53, inciso c), del Código Fiscal de la Federación. III. Acreditada la discrepancia, ésta se presumirá ingreso gravado y se formulará la liquidación respectiva, considerándose como ingresos omitidos el monto de las erogaciones no aclaradas y aplicándose la tarifa prevista en el artículo 152 de esta Ley, al resultado así obtenido. 	<p>o se informen a las autoridades fiscales, conforme a lo previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 90 de esta Ley. En el caso de que se trate de un contribuyente que no se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, las autoridades fiscales procederán, además, a inscribirlo en el Capítulo II, Sección I de este Título, quedando a salvo su derecho de declarar los préstamos y donativos por las cantidades autorizadas para tal efecto.</p> <p>Para conocer el monto de las erogaciones a que se refiere el presente artículo, las autoridades fiscales podrán utilizar cualquier información oficial que obre en su poder, ya sea porque conste en sus expedientes, documentos o bases de datos, o porque haya sido proporcionada por un tercero debidamente acreditado u otra autoridad competente.</p> <p>Para los efectos de este artículo las autoridades fiscales procederán como sigue:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Notificarán al contribuyente el monto de las erogaciones detectadas, la información que se utilizó para conocerlas, las características principales, el medio por el cual se obtuvo, las fechas y la discrepancia resultante. II. Notificado el oficio a que se refiere la fracción anterior, el contribuyente contará con un plazo de sesenta días para informar por escrito a las autoridades fiscales, contados a partir del quinto día siguiente a la fecha de notificación, el origen o fuente de procedencia de los recursos con que efectuó las erogaciones detectadas y ofrecerá, en su caso, las pruebas que estime idóneas para acreditar que los recursos no constituyen ingresos gravados en los términos del presente Título. Las autoridades fiscales podrán requerir información o documentación adicional al contribuyente hasta en dos ocasiones consecutivas, misma que deberá proporcionar en los términos previstos en el artículo 53, inciso c), del Código Fiscal de la Federación de forma duplicada. III. Una vez agotados los plazos y acreditados documentalmente los recursos que pudieran llegar a ser considerados total o parcialmente como discrepancia fiscal, ésta se presumirá ingreso gravado y se formulará la liquidación respectiva, considerándose como ingresos omitidos el monto de las erogaciones no aclaradas y aplicándose la tarifa prevista en el artículo 152 de esta Ley, al resultado así obtenido. <p>Para la diligencia de requerimiento de pago y cumplimiento con las formalidades que señalen las autoridades, el contribuyente podrá contar en su caso, con la figura de apotecación, misma que le permitirá presentar una propuesta viable, para que los pagos que tenga que realizar, puedan completarse en parcialidades accesibles y debidamente documentadas.</p>
--	---

entregados en fideicomisos, ya sea por el fideicomitente que transmite la propiedad de los bienes o por el fideicomisario que es quien tiene a su cargo el beneficio derivado del mismo, en tanto dichos rendimientos únicamente se destinen a fines científicos, de ordenamiento ecológico, preservación y educación ambiental, participación social, políticos o religiosos o a los establecimientos de enseñanza y a las instituciones de asistencia o de beneficencia, señalados en la fracción III del artículo 151 de esta Ley, o a financiar la educación hasta nivel licenciatura de sus descendientes en línea recta, o de posgrado, cuando se trate del propio contribuyente o de su cónyuge siempre que los estudios cuenten con reconocimiento de validez oficial.

Tampoco se consideran ingresos para efectos de este Título, los ingresos por apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes a través de los programas previstos en los presupuestos de egresos, de la federación o de las entidades federativas, siempre que estos no excedan en su conjunto más de dos salarios mínimos generales de la zona correspondiente elevados al año, de acuerdo con lo especificado en las reglas de operación del programa que se trate.

Para efectos del párrafo anterior, en el caso de que los recursos que reciban los contribuyentes se destinen al apoyo de actividades empresariales, capacitaciones laborales, apoyos laborales para el bienestar de terceros, créditos o microcréditos, los programas correspondientes deberán contar necesariamente con un padrón de beneficiarios; los recursos se deberán distribuir a través de transferencia electrónica de fondos a nombre de los beneficiarios quienes, a su vez, deberán cumplir con las obligaciones que se hayan establecido en su oportunidad en las reglas de operación de los citados programas y deberán contar con la opinión favorable por parte de la autoridad de evaluación competente, así como la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, cuando estén obligados a solicitarla en los términos de las disposiciones fiscales. Los gastos o erogaciones que se realicen con los apoyos económicos a que se refiere este párrafo, que no se consideren ingresos, no serán deducibles para efectos de este impuesto. Las dependencias o entidades, federales o estatales, encargadas de otorgar o administrar los apoyos económicos o monetarios, deberán poner a disposición del público en general y mantener actualizado en sus respectivos medios electrónicos, el padrón de beneficiarios a que se refiere este párrafo, mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física

Es por lo anteriormente expuesto y de acuerdo con las disposiciones detalladas en el proemio, que someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

Artículo Único

- a) Se reforma el artículo 91, en su séptimo párrafo, numerales II y III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- b) Se adiciona el artículo 90, en su segundo, cuarto, quinto y sexto párrafos; así como el artículo 91, en su quinto y sexto párrafos y el séptimo párrafo en sus numerales I y III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 90. ...

Las personas físicas residentes en México están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos en el mismo, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, excedan de **\$600,000.00, cantidad que podrá ser actualizada a partir del 2020, de acuerdo con el instrumento estadístico denominado Índice Nacional de Precios al Consumidor.**

...

No se consideran ingresos obtenidos por los contribuyentes, los rendimientos de **toda clase de bienes y derechos**

beneficiaria, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, **incluyendo la fecha de inicio y término en que lo recibirá**, la unidad territorial, edad y sexo.

...

...

...

...

...

Artículo 91. ...

...

...

...

Los ingresos determinados en los términos de este artículo, netos de los declarados, se considerarán omitidos por la actividad preponderante del contribuyente o, en su caso, otros ingresos en los términos del Capítulo IX de este Título tratándose de préstamos y donativos que no se declaren o se informen a las autoridades fiscales, conforme a lo previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 90 de esta Ley. En el caso de que se trate de un contribuyente que no se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, las autoridades fiscales procederán, además, a inscribirlo en el Capítulo II, Sección I de este Título, **quedando a salvo su derecho de declarar los préstamos y donativos por las cantidades autorizadas para tal efecto.**

Para conocer el monto de las erogaciones a que se refiere el presente artículo, las autoridades fiscales podrán utilizar cualquier información **oficial** que obre en su poder, ya sea porque conste en sus expedientes, documentos o bases de datos, o porque haya sido proporcionada por un tercero **debidamente acreditado** u otra autoridad **competente**.

Para los efectos de este artículo las autoridades fiscales procederán como sigue:

I. Notificarán al contribuyente, el monto de las erogaciones detectadas, la información que se utilizó para conocerlas, **las características principales**, el medio por el cual se obtuvo, **las fechas** y la discrepancia resultante.

II. Notificado el oficio a que se refiere la fracción anterior, el contribuyente contará con un plazo de **sesenta** días para informar por escrito a las autoridades fiscales, contados a partir del **quinto** día siguiente a la fecha de notificación, el origen o fuente de procedencia de los recursos con que efectuó las erogaciones detectadas y ofrecerá, en su caso, las pruebas que estime idóneas para acreditar que los recursos no constituyen ingresos gravados en los términos del presente Título. Las autoridades fiscales podrán requerir información o documentación adicional al contribuyente **hasta en dos ocasiones consecutivas, misma** que deberá proporcionar en los términos previstos en el artículo 53, inciso c), del Código Fiscal de la Federación **de forma duplicada.**

III. Una vez agotados los plazos y acreditados **documentalmente los recursos que pudieran llegar a ser considerados total o parcialmente como discrepancia fiscal**, ésta se presumirá ingreso gravado y se formulará la liquidación respectiva, considerándose como ingresos omitidos el monto de las erogaciones no aclaradas y aplicándose la tarifa prevista en el artículo 152 de esta Ley, al resultado así obtenido.

Para la diligencia de requerimiento de pago y cumpliendo con las formalidades que señalen las autoridades, el contribuyente podrá contar en su caso, con la figura de negociación, misma que le permitirá presentar una propuesta viable, para que los pagos que tenga que realizar, puedan completarse en parcialidades accesibles y debidamente documentadas.

Transitorios

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

Segundo. El Poder Ejecutivo Federal, contará con noventa días hábiles a partir de la publicación de este decreto, para hacer las adecuaciones normativas correspondientes. así como para implementar las políticas públicas que resulten pertinentes para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el presente decreto.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Cfr. Bonilla L. *Elementos del Sistema Tributario Mexicano, Marco Institucional*, Facultad de Economía, UNAM, México, SA.

2 Cfr. Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932 por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio.

3 Para mayor información favor de consultar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el diario oficial de la Federación, el 28 de Enero de 1988, por el ex presidente de México, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

4 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputado Mario Mata Carrasco (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Martha Estela Romo Cuéllar, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Martha Estela Romo Cuéllar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de motivos

Desde distintos sectores se impulsa la idea de cambiar la Unidad de Medida de y Actualización a salarios mínimos para el cálculo de pensiones, pues éstas aumentarían en 20 por ciento. Lo anterior, en virtud de que desde 2017, la UMA sustituyó al salario mínimo. El tema ha tomado mucho peso a partir de la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, cuando publicó el 20 de septiembre que la UMA es la medida que debe utilizarse para determinar las pensiones por tratarse de prestaciones laborales.

Actualmente, el salario mínimo es de 141,7 pesos y el de la UMA es de 89, 62 pesos. La diferencia es de aproximadamente el 40 por ciento. Este desfase ha provocado que, al calcular las prestaciones con la UMA, exista un desfase enorme al momento de entregar prestaciones laborales.

El 18 de marzo dos contingentes de docentes jubilados y pensionados por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se manifestaron para pedir a al gobierno del estado de Jalisco y al poder judicial estatal que intervengan para que las pensiones sean calculadas nuevamente con base en el salario mínimo.

Estos contingentes se unieron para conformar el Frente Estatal de Resistencia a la UMA (FERUMA) que busca ser presión a las autoridades federales para que reformen la Ley del ISSSTE, acatando lo establecido por la SCJN desde en mayo del 2019 sobre que el UMA es inaplicable en materia de seguridad social, la decisión de la segunda es una contradicción de tesis.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el salario mínimo como “la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que estos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual”

La Ley Federal del Trabajo define al salario mínimo como la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

En México el salario mínimo ha operado como unidad de medida y referencia de una amplia variedad de obligaciones, derechos, contribuciones o multas. Como resultado de su proceso de desindexación, se crea la Unidad de Medida y Actualización (UMA), instrumento creado de manera ineludible y por consenso para articular el urgente incremento del ingreso salarial constitucional sin desatar presiones inflacionarias.

Con la aprobación y expedición del decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, se prohibió utilizar el salario mínimo en nuestro país como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

El propósito de aquella modificación fue establecer las condiciones para recuperar el valor adquisitivo del salario mínimo y para que cumpla con el objetivo constitucional de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Conforme este decreto, en lugar del salario mínimo, la Unidad de Medida y Actualización (UMA) se instituye como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas estas leyes.

Sin embargo, la UMA funciona como instrumento para afectar el poder adquisitivo de determinadas prestaciones sociales, las cuales, por su propia naturaleza, deben continuar calculándose con base en salarios mínimos. Aplicar la UMA al campo de las pensiones o de las becas genera un daño a los derechos de diversos sectores sociales.

Esto último se deriva porque la reforma de desindexación establece que debe dejar de utilizarse el salario como unidad de medida o referencia para fines ajenos a los de su naturaleza, lo que no concurre en los supuestos mencionados. Tanto pensiones como becas son prestaciones de naturaleza salarial, las cuales sustituyen, en determinadas circunstancias, a los ingresos vinculados a las rentas del trabajo.

Por ello, los salarios mínimos deben continuar operando como unidad de medida y referencia para este tipo de prestaciones; con esa finalidad se impulsa la presente iniciativa.

Con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, 76, 77, 78 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente

Decreto que reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123...

I a V.

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. **Con excepción de las pensiones y jubilaciones tanto de los asegurados del Instituto del Seguro Social como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado donde se tomará como medida de referencia el salario mínimo vigente.**

Transitorio

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

Bibliografía

<https://www.lja.mx/2021/04/4-mil-800-amparos-en-contra-la-ley-del-issste/>

<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Salario-minimo-vs-UMAs-la-paradoja-20191114-0021.htm>

<https://www.elcontribuyente.mx/uma/>

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/73336

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2021.— Diputada Martha Estela Romo Cuéllar (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Raúl Gracia Guzmán, del Grupo Parlamentario del PAN

El diputado, Raúl Gracia Guzmán, así como quienes suscriben, las y los diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el séptimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

1. El 6 de junio de 1990 mediante decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Después de su creación, el 28 de enero de 1992 se publicó la reforma al apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con esta reforma, se le otorga la naturaleza de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en consecuencia, inicia el Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

La reforma constitucional deviene de un enorme y largo recorrido por la historia de los derechos humanos en México, parte desde la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección

para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.¹

2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene por objeto: la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Por ello, la CNDH tiene entre sus principales atribuciones:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III.- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;²

3. Respecto a la designación del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 102 apartado B establece:

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”.

Es necesario precisar que el periodo de tiempo que ocupó el Presidente de la CNDH, no siempre fue el mismo, ni tampoco se podía reelegir. El 13 de septiembre de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la reforma al artículo 102 Constitucional por la que se establece la duración de su encargo el cual sería de cinco años y podría ser reelecto por una sola ocasión.

Antes de esta reforma, el doctor Jorge Carpizo fue presidente de la CNDH del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993, el licenciado Jorge Madrazo, del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996 (con un periodo de licencia de junio a diciembre de 1994) y la doctora Mireille Roccatti, del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999. Desde la reforma que permitió la reelección del presidente, se puede observar que, el doctor José Luis Soberanes Fernández es el único presidente que fue reelecto en el cargo, con los siguientes periodos: del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2009. Los siguientes presidentes duraron en el cargo cinco años, sin ser reelectos: el doctor Raúl Plascencia Villanueva, del 16 de noviembre de 2009 al 15 de noviembre de 2014, el maestro Luis Raúl González Pérez, del 16 de noviembre de 2014 al 15 de noviembre de 2019.³

4. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo a la Ley de la Comisión, tiene las siguientes obligaciones y facultades:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

III.- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;

V.- Presentar anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta Ley.

VI.- Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII.- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;

IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;

X. Solicitar, en los términos del artículo 46 de esta Ley, a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte; y

XII. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.

Las obligaciones y facultades del presidente son amplias y de gran relevancia para la comisión, para que el presidente pueda dar cumplimiento con ellas, el legislador al crear la ley, buscó establecer requisitos para los aspirantes a ser presidentes, estos, se enlistan en el artículo 9:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;

IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;

VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

Consideraciones

I. Como diputado federal, considero de gran importancia ser sensible a los acontecimientos sociales que afectan nuestra localidad y ser la voz de quien no la tiene, para dar a conocer y exigir estabilidad social, transparencia y liderazgo.

II. El jueves 7 noviembre 2019, en el pleno del Senado de la República, la mayoría de los legisladores eligieron a María del Rosario Piedra Ibarra, como la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humano para el periodo 2019-2024. El proceso para elegir a la presidenta fue muy complejo. Lo anterior, se dio a conocer en diversos medios de comunicación, donde se detalló que no se alcanzó en un primer ejercicio la votación requerida para la elección y al tiempo de repetirse, se alcanzó entre jaloneos y muchos cuestionamientos que hasta la fecha siguen siendo señalados.

III. A más de un año de la elección en la cual los senadores optaron por la actual presidenta, la CNDH enfrenta muchos problemas que han sido ampliamente expuestos por víctimas, familiares de personas desaparecidas, medios de comunicación y colectivos.

La inoperancia de la CNDH para investigar presuntas violaciones de derechos humanos por acciones u omisiones de las autoridades, el escaso pronunciamiento en recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, coloca a la comisión como un organismo ineficaz en todas sus tareas.

Es importante fortalecer a la CNDH en todas sus facultades, buscar que sus funcionarios no sean cernos al Ejecutivo federal y sobre todo que cumplan el perfil que se requiere. Referente a la reelección de la presidenta o presidente de la comisión, es necesario no perder de vista que, solo a una persona la reeligieron en el cargo, es decir, no ha funcionado ni se ha aplicado con resultados la reelección.

Para explicar de manera detallada la iniciativa propuesta a esta Soberanía, a continuación, expongo el siguiente cuadro comparativo:

Texto actual	Propuesta de adición
<p>B...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>B...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La Presidenta o Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>

Por lo anteriormente expuesto, se propone a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el séptimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforma el séptimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el séptimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 102...

- A. ...

- B. ...

...

...

...

...

...

La presidenta o presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Transitorio

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

Notas

1. - Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de:

<https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> Revisión hecha el 11 de febrero de 2021.

2. - Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recuperado de:

file:///C:/Users/Diputado/Downloads/Ley_CNDH%20(1).pdf.
Revisión hecha el 11 de febrero de 2021.

3.- Nombres de las personas y los periodos en que han presidido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recuperado de:

<https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes> Revisión hecha el 12 de febrero de 2021.

Fuentes consultadas:

CNDH, C. N. (s.f.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado Antecedentes. Obtenido de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado Antecedentes:

<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

Humanos, C. N. (3 de octubre de 2020). Nombres de las personas y los periodos en que han presidido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de

<https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes>

Ley, d. l. (s.f.). Obtenido de

file:///C:/Users/Diputado/Downloads/Ley_CNDH%20(1).pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 20 de abril de 2021.— Diputado Raúl Gracia Guzmán (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY FEDERAL DEL MAR

«Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Ley Federal del Mar, a cargo del diputado Armando Fidel Castro Trasviña, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Armando Fidel Castro Trasviña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable

asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Ley Federal del Mar, en materia de prohibición de la minería submarina, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La gran riqueza natural de México se encuentra en toda la parte continental y en los océanos que lo rodean. Con más de 11 mil kilómetros de litoral, nuestro país goza de una diversidad de ecosistemas terrestres y marinos que brindan bienes y servicios ambientales de muy amplio espectro para la satisfacción de todo tipo de necesidades, desde las más básicas como la alimentación, hasta las industriales con procesos tecnológicos complejos.

Históricamente la minería ha sido una de las actividades primarias más atractivas y rentables. La explotación y comercio de oro, plata y cobre en la Nueva España fue sumamente desarrollada y lucrativa, conformó una parte importante de nuestra cultura y generó riquezas ingentes en ambos lados del Atlántico, cuyo testimonio lo encontramos en muchas partes del mundo, como Europa, por ejemplo.

En este sentido, la riqueza mineral de México es vasta ya que se halla tanto en el subsuelo continental como en el lecho marino. Tan grande es, que hasta el día de hoy sigue en un continuo proceso de replanteamiento y expansión, abriéndose nuevas posibilidades con la exploración, extracción y aprovechamiento de otros minerales valiosos para las nuevas industrias tecnológicas, como es el caso del litio, metal útil para las baterías de aparatos móviles o de automóviles eléctricos que están sustituyendo a los vehículos movidos mediante combustibles fósiles.

En el panorama de este siglo XXI han llegado a nuestro país inversiones que pretenden explorar y explotar el lecho marino para obtener de él **arenas fosfáticas negras para la producción de fertilizantes** a emplear en las actividades agrícolas. De acuerdo con un informe elaborado por la empresa Exploraciones Oceánicas, S de RL de CV, “La habilidad de las naciones para proveer a su gente de alimento dependerá del **acceso que tengan a fertilizantes derivados del fosfato a precios competitivos y accesibles** para los agricultores.” Ahí está el nicho de mercado, el objetivo principal para explotar a diestra y siniestra los valiosos recursos del suelo de nuestros mares.

Conocido es de muchos el proyecto “Don Diego”, que pretendía llevar a cabo la extracción de fosforita en el lecho

marino del Golfo de Ulloa, entre los 25 grados y los 27 grados de latitud norte y los 112 grados y 114 grados de longitud Oeste, desde el sur de Punta Abreojos hasta Cabo San Lázaro, en el estado de Baja California Sur. Dicho proyecto fue rechazado por las autoridades ambientales federales (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat) del gobierno anterior por los severos impactos al medio ambiente.

Sin embargo sabemos que este tipo de inversiones van a repetirse continuamente, mediante diversas estrategias, para convencer a nuestras autoridades de su viabilidad. Vale la pena para los fines de esta iniciativa recordar los elementos más importantes del proyecto de minería submarina referido anteriormente.

Exploraciones Oceánicas, S de RL de CV, filial de la estadounidense Odyssey Marine Exploration, Altos Hornos de México y otros inversionistas nacionales, pretendían –y con seguridad aún pretenden– realizar la extracción de la fosforita en el lecho marino del Golfo de Ulloa, mediante dragado y posterior procesamiento, a través de la separación mecánica del sustrato con fosfato concentrado, su embarque por vía marítima, y el vertido del material y sustancias sobrantes al lecho marino de donde se extrajeron.

El objetivo de proyecto radicaba en la **extracción de 7 millones de toneladas de arena fosfática por año, durante 50 años de vida del proyecto**, para producir **350 millones de toneladas de arenas fosfáticas cribadas y secadas** como producto final preparado para su transporte.

La extracción se realizaría a través de una **draga que realizaría un barrido y aspirado en línea recta navegando a una velocidad muy reducida**. El barrido y aspirado del suelo marino comprendería desde su superficie y hasta los 7 a 10 metros de profundidad. Las arenas se subirían al barco de dragado de donde serían transferidas a la barcaza que realizaría la decantación de las arenas, reservando para transporte a tierra las arenas de mayor tamaño y devolviendo al mar el resto.

El dragado y bombeo del material que se extrae a través de estos métodos se deposita en una barcaza, en un **proceso continuo de 24 horas, 7 días a la semana durante 52 semanas al año**. El número de empleados calculado para operar la embarcación sería de 80 personas entre la barcaza y la draga, dividido en 2 turnos de 40 personas.

El yacimiento que pretendieron explotar se ubica a una distancia de entre 20 a 40 kilómetros de la línea de costa, a una profundidad de 70 a 90 metros. Con un espesor de hasta seis metros debajo del lecho marino, existiendo la posibilidad de que el área de extracción fuera más cercana a la línea de costa, que la señalada de 40 kilómetros.

Este proceso, aparentemente inocuo, **es altamente dañino para la biodiversidad marina** de la zona. Los impactos ambientales relevantes de este proyecto en que diversas instancias coincidieron fueron:

1. El ruido producido por la draga que operaría se daría en la misma banda de frecuencia que el sonido de las ballenas. Esto provocaría un efecto muy perturbador en las ballenas, y se han demostrado los daños que causa a esta especie, desde sordera temporal y parcial hasta sordera total, con el consecuente aumento del volumen de su voz intentando hacerse oír por encima del ruido del ambiente.

2. Arrojar constantemente los desechos hacia el mar aumentaría la turbidez del agua y pudo haber provocado la muerte por asfixia y por efectos tóxicos de las partículas suspendidas de fosfatos, que no sólo afectaría la zona de dragado sino que, debido a la dispersión de la pluma de los vertimientos, el área contaminada pudo llegar a ser cinco veces más grande que la operada. Esto significa una grave contaminación física, química y acústica de un área mucho más grande que la del dragado.

3. La extracción de partículas de fosfatos y aspiración de todo el suelo marino. El lecho marino es el área de mayor riqueza genética del mar, ya que todo el *detritus* y partículas de seres vivos, tanto plantas como animales, se depositan finalmente en dichos suelos. Los códigos genéticos de tejidos y partículas de ADN de nuestra biodiversidad se asientan ahí, en el lecho marino, y con este proyecto se pretendía aspirar esta zona por las dragas, corriéndose el riesgo de extracción dirigida de nuestros códigos genéticos para la ulterior utilización en biotecnología para recuperación de especies y otras valiosas aplicaciones.

4. El daño grave a los recursos marinos de la zona en general y en especial a los recursos pesqueros, ya que la remoción del fondo marino podría afectar directamente a las pesquerías de la zona por la extracción constante de

partículas que posteriormente se depositarían en áreas aledañas al sitio de operación. La misma Semarnat ha considerado en su propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Pacífico Norte que no hay compatibilidad entre la minería y la pesca.

5. El Golfo de Ulloa es región única en el mundo caracterizada por su alta productividad y biodiversidad. Alberga especies de interés pesquero y de conservación. **Una parte del proyecto minero coincidiría en la Región de Importancia Marina de Bahía Magdalena**, sitio de manglar que brinda importantes servicios ambientales a las comunidades costeras, entre ellos la **mitigación del cambio climático**.

6. Asimismo, el Golfo de Ulloa es un hábitat crítico para la tortuga caguama. El Estado mexicano creó allí un refugio pesquero para la protección de esa especie. El ruido como el que podría generar el proyecto causaría el desplazamiento del hábitat de esa tortuga y un cambio drástico en su comportamiento. Además, la **Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas**, de la que México es parte desde 1998, incluyó a la minería como una de las actividades que ponen en peligro a las tortugas marinas.

7. El área del proyecto minero se traslaparía con las concesiones de Sociedades Cooperativas de Producción Pesquera. En el Golfo de Ulloa se producen cerca de 8 mil 450 toneladas por año de especies comerciales que incluyen al abulón, almejas, calamar, camarón, caracol, cazón, jaiba, langosta, ostión, pulpo, rayas y tiburón. **La pesca podría disminuir considerablemente debido a la afectación del fondo marino por el dragado**.

Al respecto, la Semarnat negó en dos ocasiones las autorizaciones ambientales a este proyecto, la primera en 2016 y la segunda en 2018.

Cabe mencionar que durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental participaron con sus opiniones técnicas diversas instituciones del gobierno federal, estatal y municipales como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), Gobierno de Baja California Sur, Instituto Nacional de Pesca (Inapesca), Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) y el Congreso del Estado de Baja California Sur. También contribuyeron con su opinión científicos e

investigadores del Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, el Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas, Instituto de Ecología de la UNAM, Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) y diversas organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas ambientales.

Todos ellos coincidieron en que lo más conveniente fue negar la autorización de impacto ambiental del proyecto porque de concretarse podría haber generado graves impactos ambientales negativos, sinérgicos y acumulativos sobre la fauna y el hábitat de especies que se encuentran en peligro de extinción.

Entre las especies que serían seriamente afectadas por el proyecto se encuentran especies de ballenas (ballena gris, ballena jorobada y cachalote), tres especies de delfines (delfín tornillo, delfín listado, delfín de riso), la orca, el lobo marino de California, 9 especies de aves y 4 especies de tortugas marinas, entre ellas la tortuga amarilla (*Caretta caretta*) que tiene su desove, nacimiento y su etapa juvenil en las costas de Japón, viajando posteriormente miles de kilómetros para vivir su vida adulta en el Golfo de Ulloa, México.

También se indicó que los impactos ambientales al hábitat en el Golfo de Ulloa, hubieran supuesto además la afectación de otros cientos de especies desde moluscos e invertebrados, hasta peces, aves y mamíferos marinos etcétera.

Con base en lo anterior se puede concluir que la minería no es una actividad compatible con sistemas ecológicos complejos y frágiles como los marinos, en donde la vida entera depende de su conservación y preservación para seguir brindando beneficios a los seres humanos. Los impactos ambientales señalados no son exclusivos del proyecto “Don Diego”; cualquier otro proyecto minero de este tipo cuyo objetivo sea la extracción de las arenas del suelo marino puede presentar iguales o riesgos más graves a la flora, la fauna y la dinámica biológica y ambiental de estos ecosistemas.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene dos propósitos *ad hoc* a la protección ambiental que se ha justificado previamente en esta exposición de motivos:

1. Eliminar del actual artículo 19 de la Ley Federal del Mar las actividades de exploración, explotación,

beneficio, aprovechamiento, refinación, transportación, almacenamiento, distribución y venta **de minerales submarinos**, así como su referencia a la Ley Minera, para inhibir por completo actos administrativos de concesiones, autorizaciones y permisos relacionados con este tipo de minerales, basados en esa ley.

2. Adicionar un segundo párrafo al mismo artículo 19 de la Ley Federal del Mar, para establecer la prohibición de realizar y autorizar mediante concesiones, autorizaciones y permisos, proyectos mineros en el mar territorial para la extracción y el aprovechamiento de recursos minerales del lecho marino. Esto, con el fin de proteger desde la ley estos ecosistemas y desestimular la minería submarina como una clase de desarrollo con propósitos comerciales al que se le busca *a fortiori* una sustentabilidad que nunca podrá ofrecer por la naturaleza propia de esas actividades.

Véase el siguiente cuadro comparativo del texto vigente y de las reformas que se proponen, expuestas en los párrafos anteriores:

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE REFORMA EN LA PRESENTE INICIATIVA
LEY FEDERAL DEL MAR	LEY FEDERAL DEL MAR
ARTICULO 19.- La exploración, explotación, beneficio, aprovechamiento, refinación, transportación, almacenamiento, distribución y venta de los hidrocarburos y minerales submarinos, en las zonas marinas mexicanas, se rige por las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y en Materia Minera y sus respectivos Reglamentos, así como por las disposiciones aplicables de la presente Ley.	ARTICULO 19.- La exploración, explotación, beneficio, aprovechamiento, refinación, transportación, almacenamiento, distribución y venta de los hidrocarburos y minerales submarinos, en las zonas marinas mexicanas, se rige por las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y en Materia Minera la Ley de Hidrocarburos y su respectivo Reglamento, así como por las disposiciones aplicables de la presente Ley.

Sin correlativo.	En las zonas marinas mexicanas queda prohibido realizar obras y actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales submarinos. Las autoridades administrativas federales, en sus respectivos ámbitos de competencia, no deberán otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para la realización de dichas obras y actividades.
------------------	--

Además, existe el precedente legislativo en esta honorable soberanía de haber aprobado recientemente una reforma al artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) con el fin de prohibir dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal las actividades mineras, por considerarlas violatorias y contradictorias a los fines de cuidado, protección y preservación de los ecosistemas naturales característicos de estas zonas del territorio nacional.

Esta reforma, de ser aprobada por el Senado de la República, establecerá un parámetro de protección irrevocable hacia futuro para recuperar los espacios naturales que hemos afectado y que requerimos para garantizar el desarrollo sustentable de las siguientes generaciones.

Hoy más que nunca los intereses comerciales y las inversiones que conllevan deben ponderarse frente al altísimo valor de la biota de nuestro enorme, bello y frágil territorio marítimo el cual también se encuentra protegido por tratados internacionales de los que México es parte como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la mencionada Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, entre otros.

Debemos poner freno a la cada vez más ancha banda de depredación de recursos naturales, que sigue contribuyendo al cambio climático de nuestro planeta. Es hora de asumir medidas fuertes, contundentes y favorables hacia la naturaleza, antes de que ésta reaccione de manera incontrolable, comprometiendo la pervivencia de la raza humana.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo y se **adiciona** un segundo párrafo, ambos del artículo 19 de la Ley Federal del Mar, para quedar como sigue:

Artículo 19. La exploración, explotación, aprovechamiento, refinación, transportación, almacenamiento, distribución y venta de los hidrocarburos en las zonas marinas mexicanas, se rige por **la Ley de Hidrocarburos** y su respectivo reglamento, así como por las disposiciones aplicables de la presente Ley.

En las zonas marinas mexicanas queda prohibido realizar obras y actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales submarinos. Las autoridades administrativas federales, en sus respectivos ámbitos de competencia, no deberán otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para la realización de dichas obras y actividades.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2021.— Diputado Armando Fidel Castro Trasviña (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Marina, para dictamen.

CÓDIGO DE COMERCIO

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 362 y 363 del Código de Comercio, a cargo del diputado Ismael Sánchez Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Ismael Sánchez Hernández, diputado a la LXIV Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que otorgan los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo, recorriendo los subsecuentes del artículo 362 y se reforma el artículo 363, del Código de Comercio en materia de usura, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce de manera expresa el derecho de toda persona a que se le administre justicia y señala que ésta debe contar con resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y, que ésta debe ser gratuita. Dicha justicia se imparte a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto.

En el último año, la crisis económica provocada por la pandemia de covid-19 ha dejado con pocas alternativas financieras a millones de mexicanos. El incremento en el desempleo por el cierre de actividades económicas y la falta de apoyos para las empresas, ha conducido a millones de familias a enfrentar condiciones económicas muy adversas.

Ante tal situación, muchas familias han recurrido al empeño de sus bienes o por la adquisición de préstamos, por lo cuales han aceptado pagar tasas de interés exageradamente altas; lo que los ha hecho impagables y pone en riesgo el exiguo patrimonio de la familia.

Tan sólo las casas de empeño han informado que, durante 2020, sus operaciones crecieron 40 por ciento respecto del año previo, al tiempo que se espera sigan aumentando durante los primeros meses del presente año, de acuerdo con la Asociación Mexicana de Empresas de Servicios Prendarios (Amespre).

En medio de las dificultades que enfrentan los trabajadores y sus familias desencadenada por la pandemia de covid-19, por la necesidad de satisfacer sus necesidades más básicas, se ven obligados a buscar ayuda financiera por las cuales tienen que pagar tasas de intereses abusivas y desproporcionadas.

La oferta de préstamos ha crecido, sin embargo, ante la necesidad éstos se pactan en condiciones de gran desventaja para el deudor ya que así lo permite nuestra legislación vigente. Incluso permite esquemas fraudulentos como los conocidos préstamos “gota a gota”, llamados así por la forma gradual en que agobian a las víctimas hasta dejarlas sin dinero. Este esquema consiste en el otorgamiento de pequeños créditos de baja rotación que son entregados con facilidad y oportunidad, con altos intereses y con cobros a domicilio y en efectivo.

Ante la necesidad de las familias, la práctica de la usura está tomando dimensiones muy importantes. La necesidad económica de una persona la obliga a acudir a otra persona para solicitarle un crédito, lo cual da origen a lo que se denomina “operación de crédito”; surgen así las figuras jurídicas del acreedor y del deudor. El acreedor, por seguridad, hace firmar al deudor un título de crédito, en el cual van inmersos intereses legales y convencionales; estos últimos en ocasiones se vuelven moratorios, los cuales se vuelven usurarios a favor del acreedor.

En este contexto tan complicado, muchas personas han visto la oportunidad para hacer negocios lucrativos, otorgando créditos sobre los que cobran intereses convencionales desproporcionados, sobre todo a través de la firma de títulos de crédito denominados pagarés; así obtienen ganancias desproporcionadas, abusan o juegan con las necesidades económicas de las familias.

El pagaré constituye una promesa de pago; en éste, el suscriptor se compromete en forma incondicional a satisfacer en beneficio de la persona cierta y determinada que estipula el documento, una suma líquida de dinero como obligación directa suya; por tanto, este documento se puede ver como un instrumento de compromiso de pago. Sirve como una garantía para hacer exigible la cantidad líquida que ampara, así como los intereses legales y moratorios que el mismo pagaré conlleva, además del pago de gastos y costas del juicio, cuando hay que hacerlo exigible ante los órganos jurisdiccionales; pero debe sujetarse a lo ordenado por normas jurídicas nacionales e internacionales, así como a criterios jurisprudenciales para combatir la usura del acreedor.

Sin embargo, este lucro o ganancia económica desproporcional, generado a través de la usura, está llevando a miles de familias a la pobreza, a su estancamiento y a la limitación de oportunidades de sus integrantes.

La usura, en términos generales, se configura el cobro de un interés excesivo sobre un préstamo. Por ello, mediante esta propuesta se busca proteger la economía de quienes tienen la necesidad de solicitar un préstamo; urge detener los abusos y establecer una relación más justa e igualitaria entre deudor y acreedor, entre clientes y usuarios de servicios financieros; por ello, es necesario reducir los supuestos que permiten el cobro de comisiones y elevados intereses que se pueden configurar como usureros.

Para ello se propone modificar algunas disposiciones del Código de Comercio; un Código que data del año de 1889 y que, a lo largo de más de 130 años ha tenido importantes reformas. En este Código están regulados los intereses pactados por el pago de deudas; establece como principio general que el interés sea pactado por las partes, lo que implica, sin duda, pleno respeto a la libertad contractual que impera en el derecho privado. Sin embargo, no considera los compromisos adoptados por nuestro país establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos –suscrita el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, de exigibilidad en México a partir del 24 de marzo de 1981–; cuyo artículo 21 numeral 3, establece que: “tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley”.

Como se ha señalado, la usura se configura por la existencia de un interés excesivo sobre un préstamo; mientras que la explotación del hombre por el hombre consiste en que un ser

humano o persona jurídica utilice en provecho propio y de modo abusivo la propiedad de otro ser humano o persona. Es claro el mandato de que la ley debe prohibir la usura, es decir, que la ley no debe permitir la usura, como forma de explotación del hombre por el hombre, por ello, no debe permitir que una persona obtenga en provecho propio y de modo abusivo, un interés excesivo derivado de un préstamo.

En nuestro país las normas relativas a los derechos humanos se interpretan de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia que otorga el principio *pro persona*, de ahí que los órganos de gobierno del Estado mexicano, sobre todo los órganos jurisdiccionales, deben ser garantes de los derechos fundamentales.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), advierte normas integrantes del sistema jurídico que se consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, ha tomado la decisión de dejarlas sin efecto o ha establecido diversos criterios para su interpretación. Así, en los últimos años, el Poder Judicial se ha replanteado la usura en la fijación de los intereses, en el contexto del control difuso como del convencional, en especial frente a la señalada Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Respecto de la usura ha establecido diversas tesis jurisprudenciales; entre las más recientes se encuentran la tesis jurisprudencial PC.III.C. J/50 C (10a.) del 13 de diciembre de 2019 sobre intereses ordinarios y moratorios en materia mercantil; y la Tesis jurisprudencial 1a./J. 6/2020 (10a.) del 14 de agosto de 2020 sobre usura.

La Tesis: PC.III.C. J/50 C (10a.) señala:

“Intereses ordinarios y moratorios en materia mercantil. Deben analizarse de forma independiente para determinar si son usurarios, aun cuando se generen de manera simultánea y, por ello, coexistan. Si conforme a los lineamientos que han de observar los juzgadores para determinar la existencia o inexistencia de usura en los intereses pactados deben acudir, entre otros parámetros guía, a las tasas de interés de las instituciones bancarias para operaciones similares a las que analicen, cuyos principales referentes se encuentran publicados por el Banco de México (Banxico) y por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), debiendo justificar la

razón por la que se elige determinado parámetro financiero, con base en las condiciones análogas de la naturaleza del crédito y de sus variantes o características, entonces, cuando coexisten intereses ordinarios y moratorios deben analizarse de forma independiente, es decir, sin sumarse ambos, en virtud de que su causa, naturaleza y referentes financieros son distintos, aunado a que el interés moratorio, al tratarse de una sanción, por regla general es más alto que el ordinario, el cual se produce por la mera ganancia del acreedor por el otorgamiento del crédito”.

A su vez la Tesis 1a./J. 6/2020 (10a.) señala:

“Usura. Cuando con motivo de un crédito o préstamo de dinero se devengan simultáneamente intereses ordinarios y moratorios, su análisis debe realizarse respecto de cada tipo de interés en lo individual y no mediante la sumatoria de ambas tasas.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 350/2013, al analizar el artículo 21, apartado 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precisó que la usura, como una forma de explotación del hombre por el hombre y como fenómeno contrario al derecho humano de propiedad, se actualiza cuando una persona obtiene en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de otra, un interés excesivo derivado de un préstamo. Por otra parte, en la contradicción de tesis 294/2015, consideró que cuando en uso de la libertad contractual se celebra un préstamo documentado en un título de crédito denominado pagaré, las partes tienen derecho a pactar el pago de intereses, los cuales pueden ser ordinarios y/o moratorios, los que si bien gozan de naturaleza jurídica distinta, se vinculan al préstamo y, cuando se generan, representan un provecho en favor del acreedor que repercute directa y proporcionalmente en la propiedad del deudor, por lo que la prohibición de la usura aplica tanto para los intereses ordinarios como para los moratorios. Ahora bien, dicha prohibición de la usura para intereses ordinarios como para intereses moratorios implica que, cuando con motivo de un crédito o préstamo de dinero ambos intereses se devenguen simultáneamente, el análisis de la usura debe realizarse respecto de cada tipo en lo individual, no así mediante la sumatoria de ambas tasas de interés. Lo anterior, pues los intereses ordinarios, consisten en el rédito o ganancia que produce o debe producir el dinero prestado, esto es, el precio pagado por el uso del propio

dinero, de manera que su naturaleza jurídica consiste en la obtención de una cantidad como ganancia, por el simple hecho de que una persona dio a otra una cantidad de dinero que éste necesitaba para satisfacer sus propias necesidades, por ello se afirma que al momento de regresar el dinero prestado, es cuando cesa la obligación del deudor de cubrir los intereses respectivos. Por su parte, los intereses moratorios, consisten en la sanción que debe imponerse por la entrega tardía del dinero, de acuerdo con lo pactado o lo establecido en la norma legal; de modo que si no se entrega el dinero prestado en la fecha estipulada, surge el derecho del titular del dinero para que se le sancione al deudor por su incumplimiento, imponiéndole una carga por su mora, carga ésta que generalmente es una cantidad en numerario. Por ende, de acuerdo a su naturaleza jurídica, los intereses moratorios son provenientes del incumplimiento en el pago del préstamo. Ahora, conforme a las reglas de la lógica formal, sólo es factible sumar o restar términos o elementos semejantes; y si bien es cierto los intereses ordinarios y los moratorios reciben la denominación de “intereses”, ambos se vinculan al préstamo y, cuando se generan, representan un provecho en favor del acreedor que repercute directa y proporcionalmente en la propiedad del deudor, también lo es que su distinta naturaleza y finalidad previamente referidas impiden que las tasas respectivas se sumen pues no corresponden a elementos similares. Por ende, los intereses ordinarios y los intereses moratorios no deben sumarse como si fueran elementos análogos para efectos del estudio de la usura, pues hacerlo implicaría incurrir en la falacia de la falsa analogía o equivalencia, la cual consiste en realizar una afirmación mediante la comparación de elementos que, si bien pueden parecer similares, en la realidad distan de serlo”.

Las determinaciones de la Corte obligan a actualizar nuestra legislación vigente de manera que se garantice la certeza y seguridad jurídica para quienes solicitan y otorgan préstamos. Es necesario que el Estado mexicano ajuste sus leyes para proscribir la práctica de la usura, ya que la capitalización de intereses ocasiona que en cada vencimiento el capital crezca haciendo cada vez más difícil su pago.

Además, en congruencia con el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se debe establecer que la usura y cualquier otra forma de explotación humana por el hombre deben ser motivo de prohibición legal y reconocerse la protección al deudor frente a los abusos y a la eventualidad en el cobro de intereses excesivos.

El reto es construir un sistema de crédito sano, en el que un deudor puede pagar la suma que ha recibido en préstamo de su acreedor; así como, que, ante el impago del deudor, el acreedor cuente con todos los medios legales existentes para recuperar la suma mutuada, sin abusar del deudor.

Se debe buscar un sano equilibrio en los mercados de crédito, en los que los dueños del capital obtengan un rendimiento por el riesgo del retorno y que el deudor pueda realmente pagar las tasas de interés pactadas.

En muchas ocasiones el deudor no es materialmente capaz de saldar su deuda, ocasionando la mora en el pago, derivado del alto cobro de los intereses que llegan a ser usurarios, por ello, se requiere modificar el Código de Comercio para establecer las disposiciones que prohíban la práctica de la usura.

Congruente con la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a./J. 6/2020 (10a.) se plantea eliminar la disposición que permite la capitalización de intereses, ya que su naturaleza jurídica es distinta; ya que cuando por motivo de un crédito o préstamo de dinero se devengan simultáneamente intereses ordinarios y moratorios, su análisis debe realizarse respecto de cada tipo de interés en lo individual y no mediante la sumatoria de ambas tasas.

Los intereses ordinarios y moratorios no deben sumarse como si fueran elementos similares, pues hacerlo implicaría incurrir en la falacia de la falsa analogía o equivalencia, mediante la comparación de elementos que, si bien pueden parecer similares, en la realidad distan de serlo.

Los intereses ordinarios son los que se generan por el simple paso del tiempo. Estos son los intereses que pactamos como costo de oportunidad del dinero en el tiempo; en tanto que los intereses moratorios son aquellos que se tienen que cubrir por no haber pagado lo correspondiente en el momento oportuno.

La reforma busca eliminar la práctica de la usura que propician la permisividad y la ambigüedad de los artículos 362 y 363 del Código de Comercio, ya que carecen de taxatividad en su contenido y no establecen límites o parámetros que permitan combatir la usura permitiendo el cobro de intereses sobre intereses, lo que se contrapone con los preceptos constitucionales en materia de derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La usura es una conducta perniciosa, mediante la que se abusa de la necesidad de las personas, ya que da a los

intereses devengados el carácter de capital de manera que, a su vez, producen nuevos réditos, es decir, permite transformar los intereses en capital lo que hace impagables los préstamos.

Por anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 362 y 363 del Código de Comercio, en materia de usura

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo, recorriendo los subsecuentes del artículo 362 y se reforma el artículo 363, ambos del Código de Comercio, para quedar como sigue:

Artículo 362. Los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el seis por ciento anual. **El interés pactado en ningún caso podrá ser excesivo y desproporcionado, de acreditarse estas condiciones será nulo de pleno derecho.**

Para la determinación del interés pactado se deberá considerar el promedio de las tasas de interés de las instituciones bancarias, cuyos referentes publica el Banco de México y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Las entidades financieras se conducirán de acuerdo con lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito y demás leyes que las regulan.

...

...

Artículo 363. Los intereses vencidos y no pagados no devengarán intereses. **En ningún caso podrán sumarse ya que su naturaleza es distinta, por lo que está prohibido capitalizarlos.**

Transitorios

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

Segundo. Los procedimientos mercantiles que se encuentren pendientes de resolución a la entrada en vigor de este decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

Tercero. Los efectos jurídicos derivados de contratos, convenios y actos jurídicos celebrados antes de la entrada en vigor de este decreto, se regirán por las disposiciones vigentes en el momento su celebración.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2021.— Diputado Ismael Sánchez Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, para dictamen.

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

«Iniciativa que adiciona el artículo 2o.-A. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Ricardo Flores Suárez, del Grupo Parlamentario del PAN

Planteamiento del problema

La necesidad de una nueva reforma fiscal en México debe comprender criterios en los que se garantice una política de Estado que fortalezca la hacienda pública en todos los órdenes de gobierno a partir de un enfoque eficiente y equitativo de la distribución de los ingresos y no enfocarse una vez más en el incremento de los niveles de recaudación de las principales fuentes de ingresos de nuestro sistema fiscal como los derivados del petróleo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

De acuerdo con esta perspectiva, el IVA forma parte del Sistema Tributario y Fiscal mexicano desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 29 de diciembre de 1978, considerado como un impuesto de naturaleza indirecta –no grava las fuentes de la riqueza sino que se aplica sobre el consumo o goce de bienes o servicios–. Su tasa general ha sufrido cambios a lo largo de su vigencia, pero actualmente es de 16 por ciento aunque su estructura contempla tratamientos especiales para algunos productos y servicios, 0 por ciento o exenciones y que por ende la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados debe iniciar la discusión para un replanteamiento acorde con las exigencias de la realidad que atraviesa nuestro país.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), determina en su artículo 1o. la obligación al pago del impuesto al valor agregado a las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I. Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicios.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa de 16 por ciento. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A, 3o., tercer párrafo o 18-J, fracción II, inciso a) de la misma.

...

...

El artículo 2o.-A.- de la LIVA, determina que el impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 por ciento a los valores a que se refiere la misma, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. La enajenación de:

- a) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule, perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.

Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.

- b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.
 3. Caviar, salmón ahumado y angulas.
 4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.
 5. Chiclos o gomas de mascar.
 6. Alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.
- c) Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de diez litros.
- d) Ixtle, palma y lechuguilla.
- e) Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el Reglamento.
- A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicará la tasa señalada en este artículo, sólo que se enajenen completos.
- f) Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.
- g) Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad

controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación.

h) Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80 por ciento, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.

i) Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y otra.

Igualmente se considera que forman parte de los libros, los materiales complementarios que se acompañen a ellos, cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Se entiende que no tienen la característica de complementarios cuando los materiales pueden comercializarse independientemente del libro.

Se aplicará la tasa de 16 por ciento a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

II. La prestación de servicios independientes:

a) Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.

- b) Los de molienda o trituración de maíz o de trigo.
- c) Los de pasteurización de leche.
- d) Los prestados en invernaderos hidropónicos.
- e) Los de despepite de algodón en rama.
- f) Los de sacrificio de ganado y aves de corral.
- g) Los de reaseguro.
- h) Los de suministro de agua para uso doméstico.

III. El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren los incisos e) y g) de la fracción I de este artículo.

IV. La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta Ley.

Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa del 0 por ciento, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta Ley.

Actualmente, la LIVA aplica la tasa del 0 por ciento solamente a algunos bienes y servicios, entre los que destaca, la enajenación de animales y vegetales que no estén industrializados, medicinas de patente, productos destinados a la alimentación, hielo y agua no gaseosa ni compuesta cuando su presentación sea en envases menores de diez litros; ixtle, palma y lechuguilla; tractores para accionar implementos agrícolas, fertilizantes, herbicidas y fungicidas que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería y oro; mismos que han sido descritos en el precepto citado y que, a juicio del Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Tercer Circuito, en la tesis asilada III. 2o.-A. 122^a, Novena Época Tomo XXII, Julio de 2005, página 1569 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: “... **La tasa cero**, a diferencia de la exención, **tiene como finalidad preponderante proteger a la población social y económicamente más desprotegida, pues al permitir acreditarse el impuesto que le es trasladado al sujeto del tributo se transforma en un verdadero subsidio en apoyo a la actividad de que se trate...**”.

En este orden de ideas, resulta oportuno mencionar que la última reforma fiscal 2014 con respecto al IVA; incrementó la tasa de la contribución al 16 por ciento a nivel nacional y

eliminó la correspondiente del 11 por ciento en la frontera Norte y en materia de exenciones y tasa 0 por ciento, avaló:

- Exención en renta de casa habitación.
- Exención sobre intereses de créditos hipotecarios.
- Exención en servicios de transporte público; servicios prestados en zona urbanas y zona metropolitana.
- Se elimina la tasa 0 por ciento aplicable a chicles, gomas de mascar, mascotas y productos para su alimentación.
- Se mantiene tasa 0 por ciento en la enajenación de: oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales, cuyo contenido mínimo sea al menos de 80 por ciento y no se efectúe en venta al menudeo o al público en general.

Con la reforma fiscal de 2014, el IVA se concibe como impuesto generalizado del 16 por ciento para gravar actos o actividades realizadas en el territorio nacional, el consumo y las etapas de la actividad económica y, aplicación de la tasa 0 por ciento tratándose de la enajenación de animales, vegetales, medicamentos de patente y algunos productos alimenticios, –ya que deja fuera a los productos de alto contenido calórico–, que a juicio de algunos contribuyentes se ha propiciado por un lado, un clima de incertidumbre jurídica debido al trato inequitativo de los contribuyentes y por el otro, una omisión legislativa respecto al tratamiento fiscal que debe dársele a los actos o actividades obtenidas por el Estado en sus tres órdenes de gobierno.

Pese a la mencionada reforma fiscal de 2014, que logró disminuir considerablemente la tasa de evasión que pasó del 29.1 por ciento en 2013 a 16.4 por ciento en 2016, actualmente es necesario impulsar un nuevo modelo de política fiscal orientada a disminuir la evasión y elusión fiscal. Por ello, es necesario revisar la política tributaria prevaleciente, tratándose sobre todo, de actos o actividades como la enajenación de bienes y los servicios obtenidos por el Estado mexicano, en los órdenes federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, tratándose de la Ciudad de México con el objeto de disminuir la evasión y la elusión fiscal mediante la implementación de medidas eficaces que garanticen la seguridad y la certeza jurídica al binomio indisoluble: autoridad fiscal y contribuyentes.

En esta tesitura, se considera oportuno mencionar las conclusiones de José Luis Trejo en el estudio: “El IVA y sus efectos redistributivos en México” página 10, <https://www.>

cepal.org/ofilac/noticias/paginas/5/50275/Trejo_sesionII.pdf :

- Debe prevalecer una política tributaria que incremente el monto de los recursos a distribuir mediante un gasto social progresivo y focalizado, más que **regímenes impositivos que privilegien los tratamientos preferenciales**.
- La **estructura de tasas** obliga a las empresas a **conservar registros separados para compras con tasa distinta**, lo cual aumenta la **complejidad y el costo de administración** del impuesto para el contribuyente y de fiscalización para la autoridad tributaria.
- Lo anterior incentiva a las empresas a realizar prácticas de **elusión fiscal, específicamente al clasificar indebidamente los bienes y así manipular su base gravable**, lo cual actúa en contra de una de las principales ventajas del IVA, que es el encadenamiento de la comprobación, además de que **favorece la informalidad**.
- Adicionalmente, **un IVA más complejo** requiere por parte de la autoridad tributaria de **mayor información para determinar la procedencia de las devoluciones**, lo que implica, por una parte, **eleva los costos del cumplimiento para el contribuyente** y, por la otra, la **posibilidad de fraude en las devoluciones** debido al gran número de éstas y de los plazos tan cortos para efectuarlas.

Argumentación

De conformidad con los acuerdos sostenidos durante los trabajos legislativos llevados a cabo durante el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para la aprobación del paquete económico para 2021, se aprobó la necesidad realizar reuniones de trabajo futuras, con finalidad de continuar con el análisis de la situación económica que vive nuestro país. En ese marco el 30 de marzo de 2021, en sesión ordinaria de la Comisión de Hacienda y Crédito Pública de la Cámara de Diputados, la Mtra. Raquel Buenrostro Sánchez, Jefa del Servicio de Administración Tributaria (SAT), informó que se está trabajando en una reforma fiscal en materia de simplificación administrativa, haciendo hincapié que la mencionada reforma no tiene como objetivo la creación de nuevos impuestos así como tampoco el aumento en las contribuciones y a solicitud del Presidente de la República se acordó una reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), para iniciar un proceso de reflexión y estudio para tratar de entender cuál es lo adecuado técnicamente con los secretarios de finanzas.

Ahora bien, con la firme intención de contribuir con propuestas en esta materia, considero indispensable que la próxima reforma fiscal, debe garantizar como parte de sus objetivos, evitar la alta evasión y elusión en el pago del IVA por parte de los proveedores debido a la falta de pago del impuesto trasladado al Estado, que encarece no sólo los bienes o servicios sino merma los recursos para sufragar el gasto público así como la simplificación de trámites administrativos realizados por las administraciones municipales, las demarcaciones territoriales tratándose de la Ciudad de México, las entidades federativas y la propia administración Federal, en el proceso de recuperación del IVA ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por lo que se propone la aplicación de la tasa 0 por ciento tratándose de los actos o actividades como la enajenación de bienes y los servicios obtenidos por el Estado mexicano, en el orden Federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, tratándose de la Ciudad de México y por lo que se propone adicionar una fracción V al 2o.-A.- de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Como parte de los principales beneficios que tendrían al facturar los contribuyentes al momento de facturar al 0 por ciento tratándose de la enajenación de bienes y servicios obtenidos por el Estado mexicano, se reconocerían por ley como sujetos con derecho a exigirle al fisco la devolución del impuesto pagado que se les haya trasladado o en todo caso, realizar la compensación universal.

Asimismo, resulta indispensable enfatizar que a partir de la presente reforma, por la enajenación de bienes y los servicios obtenidos por el Estado mexicano, los contribuyentes deberán presentar su declaración del IVA a más tardar el 17 del mes inmediato posterior al que corresponda la obligación fiscal y respecto de la Declaración Informativa de Operaciones con Terceros (DIOT) deberá de presentarse dentro del mes inmediato posterior al que corresponda la obligación; es decir, un mes después, lo que indudablemente impulsará la simplificación de impuestos.

En mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, estoy convencido que es necesaria una reforma fiscal tributaria que incremente los niveles de recaudación sobre todo en el mercado informal de la economía mexicana para fortalecer las finanzas de los 2 mil 458 municipios y las 16 demarcaciones territoriales tratándose de la Ciudad de México, que apenas logran la recaudación del impuesto predial –ingresos catalogados como los más bajos en

América Latina– y los derechos por el suministro de agua potable.

En este contexto, la aplicación de la tasa del 0 por ciento para desgravar actos y servicios obtenidos por el Estado, tienen como finalidad única robustecer la hacienda pública municipal y de las demarcaciones territoriales a partir de reformas indispensables derivado de la crisis económica y de salud por la que atraviesa México a causa de la pandemia por el Coronavirus SARS-Cov-2 (covid-19), que nos ubica como la nación que ocupa el cuarto lugar en el número de fallecimientos.

Ante la necesidad de contar con estrategias legislativas focalizadas desde el inicio del proceso de discusión y aprobación del paquete económico para el ejercicio fiscal de 2022, en el que se espera el restablecimiento casi total de la actividad económica, derivado del avance y conclusión de la campaña de vacunación de la población, de la reanudación de las actividades escolares y la gradual reasignación de recursos hacia sectores que están experimentando un crecimiento, entre otros factores, de acuerdo con el documento relativo a las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria “Pre-Criterios 2022” página 6; la presente expresión legislativa pretende contribuir a la construcción de una nueva política fiscal adecuada para México sin dejar a nadie atrás.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración de esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción V al artículo 2o.-A. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Artículo Único. Se adiciona una fracción V al 2o.-A. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

“**Artículo 2o.-A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 por ciento a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. a IV. ...

V. La enajenación de bienes y los servicios obtenidos por el Estado mexicano, en los órdenes federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, tratándose de la Ciudad de México.”

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de enero de 2022.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de abril de 2021.— Diputado Ricardo Flores Suárez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Janet Melanie Murillo Chávez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, **Janet Melanie Murillo Chávez**, diputada federal del Grupo Parlamentario de Acción Nacional e integrante de la LXIV Legislatura, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente,

Exposición de Motivos

Las niñas, niños y adolescentes son el pilar de cualquier sociedad y a través del tiempo. El Estado mexicano ha fortalecido sus políticas y andamiaje jurídico para que les sea reconocidos.

Si bien, nuestras niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos, es bien sabido la necesidad de ser salvaguardados y guiados, por su propio bien, por una figura que les otorgue amor y protección, para ello, se insta a los padres para el cumplimiento de ello.

Desafortunadamente, no todas las niñas, niños y adolescentes cuentan con los cuidados de una familia y deben ser los gobiernos quienes adopten las medidas necesarias para posibilitarlos de una infancia feliz de acuerdo con lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño en el cual, México forma parte.

“**Artículo 39.** Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.”

“Protección de los Niños Privados de su Medio Familiar”

“Es obligación del Estado proporcionar protección especial a los niños privados de su medio familiar y asegurar que puedan beneficiarse de cuidados que sustituyan la atención familiar o de la colocación en un establecimiento apropiado, teniendo en cuenta el origen cultural del niño.”¹

En México, las cifras son desalentadoras para aproximadamente 30 mil niñas, niños y adolescentes en espera de poder vivir en una familia, ocupando el segundo lugar en América Latina en cantidad de niños huérfanos con 1.6 millones de casos y, hasta el 2010 había 29 mil 310 niñas, niños y adolescentes sin cuidados familiares ni institucionales.

El estudio más actualizado por parte del DIF en esta materia se encuentra realizado en el 2012 con más de 30 mil niños y jóvenes en albergues.²

Lo anterior deja a la luz la falta de datos cuantitativos y cualitativos ya que a pesar de tener que contar con un registro y control de funcionamiento de estos albergues no existe claridad en las cifras y mucho menos, existe la obligación de garantizar la realización plena de los derechos de niñas, niños y adolescentes albergados.

La falta de regulación en la materia ha llevado a que estas niñas, niños y adolescentes sean expuestos a distintos tipos de violencia, falta de atención médica y psicológica, así como, la falta de vínculos afectivos seguros que tarde o temprano terminan afectando su desarrollo físico y emocional de por

vida lo cual, se ve reflejado en el rompimiento del tejido social.

Diversas investigaciones sobre el desarrollo infantil han demostrado que, en algunos casos, los daños causados por las instituciones pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo, discapacidad y daños psicológicos potencialmente irreversible.³

A pesar de que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a través del artículo 13, reconoce el derecho a vivir en familia y, busca fortalecer la protección de niños y adolescentes en situación de desamparo familiar a través de un capítulo destinado a este derecho, los esfuerzos no son suficientes para cambiar el destino de tantas niñas, niños y jóvenes con falta de amor en centros de asistencia social.

En el 2015 y, también, gracias a la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, se instala el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes que sin duda ha venido a fortalecer el derecho a vivir en familia de la niñez y adolescencia mexicana, de tal forma, que con la vasta experiencia en esta materia, en innumerables ocasiones el entonces secretario ejecutivo del Sipinna, Ricardo Bucio Mújica, realizó un llamado a la generosidad y a anteponer el principio del interés superior de la niñez y adolescencia como prioridad en la toma de decisiones, tal como lo establece el artículo 4 constitucional, y trabajar en una legislación nacional para quienes han sido carentes de un derecho fundamental como es el vivir en un núcleo familiar.

“**Artículo 4. ...**

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”⁴

En consecuencia, debemos actuar en concordancia a este principio y, tal como lo faculta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislar en protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;”⁵

El objeto de la presente iniciativa es facultar expresamente al Congreso de la Unión para expedir una legislación única en materia de adopción con el único objetivo de otorgar oportunidades de crecimiento en armonía y, se les posibilite el derecho a vivir en familia de todas nuestras niñas, niños y adolescentes en espera de ser adoptados en cualquier parte del territorio nacional.

Está demostrado que la falta de homogeneidad está vulnerando a la protección de niñas, niños y adolescentes en desamparo familiar por lo que resulta necesario la armonización de su legislación para un resultado eficaz ya que actualmente un trámite de adopción llevaría años donde los únicos afectados son pequeños viviendo en una institución.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Comisión Permanente, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXX. ...

XXXI. Para expedir la legislación única en materia de adopción, y,

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.

Transitorio

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

Notas

1 [1]<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

2 https://wradio.com.mx/programa/2017/02/22/en_buena_onda/1487720217_105519.html

3 <http://adopcionpuntodeencuentro.com/web/wp-content/uploads/EFECTOS-DE-LA-INSTITUCIONALIZACION-C3%93N.pdf>

4 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

5 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2021.— Diputada Janet Melanie Murillo Chávez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

SE EXPIDE LA LEY NACIONAL DE ADOPCIONES

«Iniciativa que se expide la Ley Nacional de Adopciones, a cargo de la diputada Janet Melanie Murillo Chávez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, **Janet Melanie Murillo Chávez**, diputada federal del Grupo Parlamentario de Acción Nacional e integrante de la LXIV Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración de esta asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Adopciones, de conformidad con lo siguiente:

Planteamiento del Problema

El interés superior de la niñez no se cubre en su totalidad con la legislación actual dado que la promoción de cultura de

adopción y acogimiento familiar no es implementada en el Estado Mexicano.

Desde el 2004, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sugerido a México conformar un Registro Nacional de Adopción y, pese a que la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes lo establece, los congresos locales hacen caso omiso.

La adopción en nuestro país no cuenta con un marco jurídico homogéneo en virtud de que cada entidad federativa cuenta con su propia legislación.

La adopción internacional no se encuentra regulada en su totalidad, así como también la falta de reconocimiento como organismo acreditado a las instancias de asistencia privada para promover la adopción internacional limitando su actuación en este ámbito.

En la actualidad los procesos sobre la pérdida de patria potestad son sumamente largos.

El abandono institucional que existe hacia los centros de asistencia social es cada día más fuerte.

No existe obligatoriedad para capacitar a todos los involucrados durante el proceso de adopción en materia de derechos humanos.

No existe un seguimiento oportuno después de consolidar una adopción.

No existe sanciones, regulación ni, restricciones que protejan a los niños al ser devueltos después de ser adoptados.

Exposición de Motivos

Un niño, por naturaleza, es vulnerable, por lo tanto, emana protección. Al desarrollarse en familia, el núcleo fundamental de la sociedad, una niña o niño crece rodeado de amor, protección, cuidados y garantía a sus derechos, formando seres humanos con valores, permitiendo así la reconstrucción del tejido social.

Si bien el Estado realiza labores fundamentales en cuanto a aquellas niñas y niños que por diferentes circunstancias han quedado bajo su tutela, se requiere de un mayor esfuerzo en materia de adopción para otorgar una familia a estos niños y, garantizar como es su labor, el derecho a vivir en familia.

Gracias a datos otorgados por el proyecto de embajadoras y embajadores de adopción, se entiende que el proceso de adopción es formado por una triada el cual, consta de hijos, progenitores y adoptantes.

Los progenitores, por alguna circunstancia de vida, no pueden mantener a sus hijos junto a ellas, son estigmatizadas, juzgadas y señaladas por una sociedad que no las entiende ni demuestra empatía. Esto ocasiona que las instituciones no las acojan ni apoyen médica, legal ni moralmente, obligándolas a abandonar a sus hijos en basureros, baños públicos, afuera de hospitales, iglesias, etcétera. Este abandono perjudica gravemente la situación legal del menor que no puede ser entregado en adopción hasta que se concluya su proceso legal y permanece institucionalizado en ocasiones hasta los 18 años.

En cuanto a los adoptantes, en México ha habido esfuerzos importantes en los años 90 al establecer la adopción plena, respetando derechos y obligaciones para hijos y adoptantes. Se imparte un curso pre adoptivo obligatorio para los padres que desean adoptar, además de todo el trámite administrativo de idoneidad. Sin embargo, consideramos que es de vital importancia que exista formación y educación continua pre y post adopción para todo adoptante, asegurándose que se dé una sana integración del menor con la familia adoptiva y acompañando las diferentes etapas evolutivas de la persona adoptada: infancia, pre adolescencia, adolescencia, adultez, vejez. Esta formación deberá ser impartida por personal de salud capacitado y especializado, y psicoterapeutas expertos en el tema y los procesos que vive la triada de la adopción.

Al día de hoy existe este esfuerzo por parte de particulares, por lo general personas directamente ligadas a la adopción, familias, padres o hijos adoptados que se han dado a esta tarea. Los procesos de las familias formadas por adopción tienen particularidades distintas a las que viven las familias formadas biológicamente. Esta información se desconoce, lo cual les deja sin ningún tipo de apoyo institucional.

Los menores crecen en las instituciones sin atención médica ni psicológica eficiente, careciendo de un seguimiento adecuado y permanente, lo que impide formar vínculos afectivos seguros, afectando su desarrollo físico y emocional de por vida.

Asimismo, cuando se integran a una familia, no existen apoyos para que se pueda dar una integración y la construcción de vínculos seguros, no hay acompañamiento formal para las familias formadas por medio de la adopción.

Por otro lado, los menores que son separados de sus familias biológicas sufren y viven condiciones de abandono, separación o institucionalización, que van afectando su estructura de salud mental, emocional y neurofisiológica y no existe un apoyo para tratar estas situaciones cuando los menores son reintegrados a su familia biológica o adoptiva.

Finalmente, existen en nuestro país más de 30 mil niños institucionalizados, de los cuales el 70 por ciento no tienen la posibilidad de ser adoptados, ya sea por su situación legal o porque son mayores de 9 años, lo cual choca con una negativa de las potenciales familias por adopción, quienes no están dispuestos a recibir adolescentes por la complejidad emocional que esto representa y la falta de información adecuada sobre el tema. Estos menores que pasan toda su vida en la institución, al cumplir los 18 años quedan desprotegidos de parte del Estado y de la sociedad, y salen a la calle sin una base familiar, no sabiendo vincularse adecuada y sanamente.

No existe ningún tipo de acompañamiento enfocado que asegure su integración laboral, social y psicológica en conjunto.¹

La Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes dio un gran avance en beneficio de la niñez mexicana, sin embargo, se ha demostrado que aun después de seis años a partir de su entrada en vigor, aún existen grandes retos en materia de adopción lo cual, se lograría progresar con una Ley Nacional de Adopciones. Tristemente, en México no existe un registro que garantice la veracidad de cuantos niños se encuentran en espera de ser adoptados, los datos son muy variados, pero ninguno se encuentra actualizado.

De acuerdo con cifras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en México hay 1.6 millones de menores en situación de orfandad.

Según la organización Aldeas Infantiles SOS México, informó que existen aproximadamente 412 mil 456 niños y niñas sin cuidado parental.

El Censo de Alojamiento de Asistencia Social arrojó que en el país hay un registro de 879 casas hogar para menores de edad, en las que residen un total de 30 mil menores.²

Gracias a un estudio realizado por Diana Amador, se encuentra comprobado que crecer en una institución no es lo más recomendable.

“La ‘vida institucional’ de Joel Navarrete comenzó en 1988. Tenía cuatro años. Su madre, con problemas de adicciones, dejó a sus tres hijos mayores en la Casa Hogar de Los Cachorros de Fray Tormenta, en Texcoco, estado de México.

Después, los tres hermanos vivieron con su abuela en Veracruz; ella no podía hacerse cargo de todos, por lo que envió a Joel con una tía, en el Ajusco, Ciudad de México. Ahí, el niño dormía en el piso, despertaba a las cinco de la mañana para acarrear agua y ayudar en otras actividades. Joel escapó de esa casa y prefirió vivir en la calle. Tenía 12 años.

—No era parte de la familia. Tenía que comer las sobras. Había golpes. No tenía nada propio. No estaba ahí porque me quisieran; teníamos muchos problemas.

La “vida institucional” de Joel continuó en el CAIS Villa Margarita —recinto que depende del gobierno de Ciudad de México—, en el Internado Infantil Guadalupano —centro lasallista en donde, asegura, los niños recibían varazos cuando sus calificaciones tocaban fondo—, y en Hogares Providencia —institución religiosa fundada por el padre Alejandro García, conocido como *Padre Chinchachoma*—; ahí pasó más tiempo. Llegó cuando tenía 14 años y salió a los 17.

Joel, ahora de 29 años, recuerda que el albergue tenía problemas logísticos y económicos. Una persona estaba a cargo de hasta 20 niños, quienes salían a la escuela por las mañanas y, al regresar, se encargaban de la limpieza y asistían a talleres para aprender algún oficio.

—No tenían mucho control sobre lo que pasaba ahí. No importaba si ibas bien o no en la escuela; si te llevabas bien con los demás.

Joel también conoció el CAIS Coruña, en Ciudad de México. Llegó a los 17 años. De todas las instituciones en las que vivió, esa —asegura— fue la peor, sobre todo por el nivel de violencia entre residentes y la indiferencia de quienes trabajan en el lugar. Se trata de un albergue de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, en donde se recibe a personas que trabajan en la calle y a indigentes, tanto niños como adultos.

—Ahí te quemaban los pies cuando dormías, te echaban pasta de dientes en los ojos, te encobijaban y golpeaban hasta que no te podías levantar. Los educadores nunca estaban o te decían que tenías que aprender a defenderte.

A Joel se le hizo casi una costumbre entrar a un albergue y salir de él antes de hacer amigos, antes de aprender un oficio, antes de acabar la escuela, antes de que alguien le pusiera suficiente atención. En ninguno de esos lugares encontró cuidado personalizado.

‘La institucionalización tiene efectos negativos en todos los niños. Son efectos diferentes, dependiendo de la edad’, explica Paula Ramírez España, oficial nacional de Protección de Unicef México. Incluso —recuerda— hay recomendaciones internacionales que alertan que no debe institucionalizarse a niños de los cero a los tres años, ‘porque, entre el nacimiento y cuando el niño cumple tres años, se forman las conexiones neuronales que el cerebro necesita para formarse definitivamente. Y en este periodo de la vida, el carecer de un cuidado individualizado, puede tener consecuencias fatales.’³

Historias desgarradoras como la de Joel pueden conocerse a través de este estudio lo que fortalece la importante necesidad de legislar a favor del fortalecimiento de la adopción en nuestro país. Los problemas a los que se enfrenta un niño institucionalizado son, tener menor talla al promedio, un menor desarrollo académico, dificultades para establecer relaciones de pareja y laborales de largo plazo.

Al llegar a la etapa adulta, son fuertemente propensos a problemas de salud psicosomáticos, mayor riesgo de problemas de salud mental, baja autoestima, percepción limitada de su mismos, problemas de ansiedad y depresión.

Se ha comprobado que aquellos niños institucionalizados que han logrado superar lo anterior, fue gracias a que a lo largo de su desarrollo hubo una persona de manera permanente.⁴

Aunado a lo anterior, es notoria la importancia de hacer obligatorio el contar con un Registro Nacional, que, si bien lo contempla la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México sigue sin tener este Registro lo que al existir en una Ley Nacional no ocurriría.

Por otra parte, tenemos la práctica asistencial, que en general, no tiene parámetros de profesionalización, lineamientos, claridad de sus modelos de atención, protocolos de atención, directrices de operación y mucho menos están al día en los marcos de derechos humanos. Una niña o niño que ingresa a una institución pierde el principio de interés superior de la niñez por la que tanto se ha luchado en nuestro país ya que, desde ese momento, el menor dependerá en todo momento, desde el contar con el permiso de jugar como el poder

estudiar. La posibilidad que tiene de construir su propia vida queda en manos de una institución.⁵

Durante el año 2007, Cecilia Landerreche, directora en ese momento del DIF Nacional, desde su experiencia reconoció la necesidad de impulsar la unificación de criterios legales y administrativos a escala nacional, con la finalidad de facilitar los procesos.⁶

Asimismo, convocó a mesas regionales de trabajo sobre la agilización de los procesos de adopción donde se obtuvieron los mismos resultados:

-La investigación realizada en coordinación con los sistemas estatales del DIF y los organismos públicos privados que tienen bajo su custodia a niños en desamparo destaca que en México se ha seguido un camino opuesto al de otros países, y se ha privilegiado la institucionalización de los infantes sin respaldo familiar. De ahí que sea inexistente la estructura e infraestructura necesarias para facilitar los trámites.

-En otras localidades, no existe un organismo colegiado responsable de los procesos de adopción, situación que abre la puerta a la discrecionalidad.

-Falta de seguimiento y supervisión de las casas hogar.

-Falta de capacitación en derechos humanos en todo el proceso de adopción.

-No existe en todos los estados capacitación para padres adoptivos, a través de Escuelas para padres.

-Falta de regulación y restricciones que protejan a los niños, cuando se dan devoluciones de niños adoptados.

-No siempre hay sanciones para los servidores públicos que incumplan la Ley.

-No hay revisión de los expedientes de los niños para ver todas las posibilidades jurídicas y de este modo agilizar los trámites.⁷

Se debe trabajar para que no tengamos niños institucionalizados, debemos legislar para darle a las niñas, niños y adolescentes mexicanos la garantía y certeza jurídica del derecho a vivir en familia, de desarrollarse en un entorno digno y con amor. Las estancias de las niñas, niños y adolescentes en espera de adopción deben ser del menor

tiempo posible, estas, deben responder en todo momento la garantía de nuestra niñez mexicana y el cumplimiento de sus derechos.

A lo largo de todo este tiempo hemos tenido la oportunidad de trabajar de cerca de organizaciones civiles esta materia motivándonos a generar un trabajo certero y funcional para quienes se encuentren luchando esta importante batalla y considero importante el incrustar los testimonios en el presente documento:

Testimonios de ONG de la importancia de contar con una ley nacional de adopción

Familias de la Promesa, AC

Hoy se sabe con total evidencia que los procesos de institucionalización dañan a los niños, niñas y adolescentes de forma severa, más de 6 meses de institucionalización pueden afectar al desarrollo cognitivo, las relaciones de apego, las relaciones con los pares, el desarrollo neuroendócrino y la salud mental. En definitiva, como Asociación Civil que trabaja por la restitución del derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, creemos que la práctica de la institucionalización los deja expuestos a nuevas vulneraciones y a sufrir secuelas temporales o permanentes al privarlos de la protección adecuada a la que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho. Y así evidenciamos que es urgente contar con una Ley Nacional de Adopción que coadyuve a la homologación de los procesos de Adopción en todo el país y así se agilice esta como solución familiar para todos los niños, niñas y adolescentes en los que se lograría de esta manera su Interés Superior restituyendo así su derecho.

El trabajo de asesoría y acompañamiento que realizamos con familias interesadas en adoptar o en proceso de adopción, nos lleva a confirmar que por el momento no contamos con legislación adecuada que busque lograr la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes, cayendo entonces con conocimiento una y otra vez en la vulneración de sus derechos.

Eus Levántate México, AC

Dentro de nuestra labor de acompañamiento y cuidado a niños, niñas y adolescentes hemos podido conocer la historia de cada uno de estos, algunos nos ha tocado verlos crecer por más de 5 a 10 años dentro del albergue sin tener una garantía jurídica de cuándo podrán ser reintegrados o tal vez llevados

a una familia nueva, creemos que una Ley Nacional de Adopción puede ayudar a restituir el derecho a vivir en familia en un corto tiempo, A qué la necesidad física y emocional de cada niño y adolescente sea escuchada y se pueda generar una garantía de derechos completa. Las casas hogar nos encontramos sobrepobladas y no contamos con los recursos humanos y económicos para poder generar un proyecto de vida para cada uno de los niños y adolescentes que albergamos, queda incompleta nuestra labor cuando alguien de ellos es llevado a la independencia sin tener un proyecto de vida fijo o apoyo para esta nueva etapa que es la adultez. Si estos niños y jóvenes fueran llevados a familia de una manera más rápida no tendrían las secuelas de la institucionalización. Hemos recibido a tantas familias deseosas de integrar a un miembro más en su familia y sin embargo se ve entorpecido ese deseo por falta de procesos específicos homologados dentro del sistema de protección y el poco seguimiento a cada proceso adoptivo.

Jelou Heart. Latiendo por Amor, AC

El manejo no homologado actual de los procesos para la adopción en nuestro país, plasma realidades diferentes en cada niño, niña y adolescentes, que esperan porque su derecho a vivir en familia sea establecido, respetado y promovido. El establecimiento de una Ley Nacional de Adopción permitiría en el marco del derecho la concertación de arreglos y acuerdos multidisciplinarios que se efectúen dentro del marco legal y transparencia, protegiendo el Interés Superior de la Niñez ante el acto de Adopción.

La falta de unidad, de claridad y establecimiento de axiomas dentro de la figura legal de la adopción ha impedido que sean más los casos que devuelven a la niñez su derecho legal a vivir en familia. Leyes para todo un territorio, garantizan un trato unificado para todos sus ciudadanos.

Grupo de Orientación sobre Sexualidad y Adicciones, AC

Haciendo un análisis del entorno de nuestro país, nuestra AC ha identificado altos índices de adicciones al uso de sustancias lícitas e ilícitas, desórdenes alimenticios, ludopatías, depresión, suicidios, falta de valores e integridad, etc., como consecuencia dejando una identidad distorsionada; lo que provoca una inestabilidad dentro del núcleo familiar y como consecuencia de esto acarrea un ambiente nocivo, desvalorizado, hostil e inseguro para los ciudadanos, siendo de suma importancia la Ley Nacional de Adopción, ya que estamos enfocados en apoyar, prevenir y sobre todo ser parte del cambio de problemáticas sociales,

con el fin de tener familias funcionales, es por eso que viendo que las adopciones tienen trámites de tiempos muy largos, y conociendo lo que dice Nuestra Carta Magna, de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la realidad es que varios menores pasan largos periodos de tiempo en las casas de asistencia, tanto públicas como privadas, o peor aún, en las calles, esperando en tanto se les hace efectivo su derecho de contar con una familia que les brinde protección y afecto. Amamos a nuestro país y queremos un mundo mejor, principalmente para los privados de cuidados parentales

Adopción y Acogimiento familiar de México, AC

Como organización que trabaja a favor del derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes (NNA) en México, creemos que es sumamente importante la creación de una ley nacional de adopción que unifique procesos, criterios y evaluaciones, para que los NNA no pasen su vida institucionalizados, sino que se resuelva su situación legal lo antes posible y así garantizar ejerzan su derecho a vivir en familia. Ya que estamos convencidos que es en una familia amorosa y responsable donde los NNA que han sufrido violencia, maltrato, abandono u orfandad pueden ser restaurados y convertirse en ciudadanos que contribuyan a la sociedad.

Fundamento Legal

A nivel internacional se establecieron diversos tratados en materia de adopción.

1. “Convención sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional”, la cual, tiene por objeto establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respecto a los derechos fundamentales que le reconoce el Derecho Internacional, instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respecto a dichas garantías y, en consecuencia, prevenga la sustracción, la venta o el tráfico de niños, asegurar el reconocimiento en los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con la Convención.⁸

2. La Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores, la cual busca contribuir en la aplicación de la adopción de menores de edad bajo las formas de adopción plena, legitimación adoptiva y otras instituciones afines, esté legalmente establecida; que equiparen al adoptado a la condición de

hijo, cuando el adoptante tenga su domicilio en un Estado Parte y el adoptado su residencia habitual en otro Estado Parte.⁹

3. La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en Nueva York, la cual, reconoce que los niños son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. Además, la Convención es también un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana.

Así mismo, los Estados Parte se comprometen a velar por el Interés superior del niño, que sea considerado primordial en materia de adopción, determinándolo con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables, sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna.¹⁰

4. Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores tiene por objeto asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que habiendo sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también objeto de esta Convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares.¹¹

Nacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-P, autoriza al Congreso de la Unión a legislar en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes; lo cual incluye el derecho a vivir en familia, por consecuente la adopción.

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

....

....

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.¹²

Para el Partido Acción Nacional es de suma importancia promover un sistema armónico que permita la agilización y sistematización de las adopciones en nuestro país, con la presente Ley Nacional se simplifican y agilizan los procedimientos de adopción en México, toda legislación queda regulada en un solo proceso, sin leyes secundarias, códigos civiles, etc., de tal forma que México cumpliría con los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales en materia de adopción armonizando la legislación.

En virtud de anteriormente expuesto y, considerando lo establecido en los Lineamientos en Materia de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2016), así como, un arduo trabajo en coordinación con el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, someto a consideración de este honorable pleno la siguiente proyecto de:

Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Adopciones

Único. Se expide la Ley Nacional de Adopciones.

Ley Nacional de Adopciones

Título Primero De las Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción del derecho a vivir en familia de las niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

III. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia del derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes, así como

las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

IV. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en ejercicio del derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Acogimiento Familiar: Es una medida de protección solidaria con las niñas, niños y adolescentes que evita su estancia en un Centro de Asistencia Social, y les ofrece la posibilidad de desarrollarse en una familia.

II. Acogimiento Residencial: Aquél brindado por centros de asistencia social como una medida especial de protección de carácter subsidiario, que será de último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar;

III. Adolescentes: Personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente;

IV. Adopción: Es el acto jurídico, por el cual se constituye de manera irrevocable una relación filial entre el adoptante y el adoptado, al mismo tiempo que establece un parentesco consanguíneo entre el adoptado y la familia del adoptante, y entre este y los descendientes del adoptado. Tiene por objeto proteger el interés superior de niñas, niños y adolescentes, restituyéndoles el derecho a vivir en una familia que les brinde el afecto y le procure los cuidados tendentes a satisfacer sus necesidades, gozar y ejercer integralmente sus derechos, cuando éstos no puedan ser garantizados por su familia de origen;

V. Adopción por Extranjeros: Es la adopción promovida por extranjeros que tienen su residencia habitual en México, esta adopción se rige por lo dispuesto en las leyes de ámbito nacional;

VI. Adopción Internacional: Es la promovida por ciudadanos de otro país con residencia habitual fuera del territorio nacional, es la adopción que se rige por los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano bajo el principio de bilateralidad;

VII. Adopción Nacional: Modalidad de la figura jurídica de adopción, que se realiza en la Republica Mexicana, entre las niñas, niños o adolescentes y adoptantes que son mexicanos por nacimiento o naturalización, y que radican en territorio nacional.

VIII. Adoptante: La persona(s) que se encuentran gestionando ante la autoridad judicial un proceso de adopción.;

IX. Autoridad Central: Las instituciones públicas autorizadas a nivel internacional para llevar a cabo adopciones internacionales;

X. Centro de Asistencia Social: El establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones;

XI. Certificado de Idoneidad: El documento expedido por el Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades, o por la Autoridad Central del país de origen de los adoptantes en los casos de adopciones internacionales, en virtud del cual se determina que los solicitantes de adopción son aptos para ello;

XII. Certificado para Constituirse como Familias de Acogida: El documento expedido por el Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades, en virtud del cual se determina que los solicitantes de acogida son aptos para ello;

XIII. Comité Técnico de Adopción: Órgano colegiado de las Procuradurías de Protección federal y estatales y demás autoridades facultadas para ello, encargados de realizar la evaluación de las personas solicitantes de adopción y de emitir las resoluciones correspondientes a la asignación de niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción, autorizar la expedición del certificado de idoneidad y autorizar la certificación de Centros de Asistencia Social públicos y privados;

XIV. Controles post adoptivos: Los mecanismos de control post adoptivos, por medio de los cuales se provee a las niñas, niños y adolescentes, así como a sus familias adoptivas de la asesoría necesaria para consolidar su núcleo familiar. En el caso de adopciones internacionales, estos controles se realizarán en coordinación con las autoridades centrales del país de recepción;

XV. Convención: Convención sobre los Derechos del Niño;

XVI. Convención de la Haya: Convención de La Haya sobre la protección de niños, niñas y/o adolescentes y la cooperación en materia de adopción internacional;

XVII. Convivencias internas: Etapa del trámite administrativo de adopción en la que niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción interactúan dentro de los Centros de Asistencia Social públicos o privados en los cuales se encuentran albergados, con las personas solicitantes de adopción, con la finalidad de establecer un vínculo afectivo entre ambas partes y evaluar su compatibilidad e idoneidad;

XVIII. Convivencias pre adoptivas: Etapa del trámite administrativo de adopción, en el cual niñas, niños y adolescentes interactúan de manera provisional con una familia de acogimiento pre adoptivo, la cual asume todas las obligaciones referentes a su cuidado, protección, crianza positiva y bienestar social; con la finalidad de establecer un vínculo afectivo entre ambas partes y evaluar su compatibilidad e idoneidad;

XIX. Diagnóstico psicológico para adopción: Análisis técnico emitido por el profesional de psicología adscrito a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, respecto de la evaluación realizada a la persona solicitante de adopción, del funcionamiento a nivel intelectual, emocional, conductual y social; que de acuerdo a las características del sujeto, reflejan la dimensión de su situación, de acuerdo al conocimiento integral de su personalidad o funcionamiento global, con fines de diagnósticos, pronósticos y de tratamiento;

XX. Diagnóstico social para adopción: Análisis técnico emitido por el personal del área de Trabajo Social de las Procuradurías de Protección, derivado de la investigación realizada a las personas solicitantes de adopción, respecto de sus condiciones sociales en interacción con su medio y entorno en general; que de acuerdo a las características del sujeto, reflejan la dimensión de su situación, las necesidades sociales y las dificultades que pueda presentar en relación con las variables estudiadas, así como las fortalezas en los que apuntaló la investigación; sobre lo que se determinará la realidad social;

XXI. Estado de adoptabilidad: Situación jurídica de las niñas, niños o adolescentes derivada de un proceso de análisis de los aspectos sociales, psicológicos y médicos de niñas, niños y adolescentes, por medio del cual se determinó la imposibilidad de la reunificación con su familia de origen. Esta situación tiene como objetivo primordial el restituirles el derecho a vivir en familia y demás derechos relacionados;

XXII. Estado de origen: país en el cual residen habitualmente niñas, niños y adolescentes de manera previa a una adopción internacional;

XXIII. Estado de recepción: país en el cual residirán niñas, niños y adolescentes una vez concluido el proceso de adopción internacional;

XXIV. Familia de origen: Aquélla compuesta por titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes niñas, niños y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta segundo grado;

XXV. Familia Extensa o Ampliada: Aquélla compuesta por los ascendientes de niñas, niños y adolescentes en línea recta sin limitación de grado, y los colaterales hasta el cuarto grado;

XXVI. Familia de Acogida: Aquélla que cuente con la certificación de la autoridad competente y que brinde cuidado, protección, crianza positiva y la promoción del bienestar social de niñas, niños y adolescentes por un tiempo limitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva;

XXVII. Familia de Acogimiento pre-adoptivo: Aquélla distinta de la familia de origen y extensa que acoge provisionalmente en su seno niñas, niños y adolescentes con fines de adopción, y que asume todas las obligaciones en cuanto a su cuidado y protección, de conformidad con el principio de interés superior de la niñez;

XXVIII. Informe de Adoptabilidad: El documento expedido por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes adscrita al Sistema Nacional DIF; o la autoridad central del país correspondiente en caso de Adopción Internacional;

XXIX. Interés superior de la niñez: Para efectos de esta Ley el interés superior de la niñez deberá entenderse

como un enfoque en el que todos los intervinientes colaboren para garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual del niño y promover su dignidad humana. El interés superior deberá ser evaluado de forma individual atendiendo al caso concreto, a la situación individual y a las necesidades de cada niña, niño y adolescente, por lo tanto, deberá constituirse en una consideración primordial que rijan las decisiones y medidas adoptadas en los procesos de adopción;

XXX. Interpretación: La interpretación de las disposiciones contenidas en esta Ley deberá hacerse de conformidad con la Constitución, los principios rectores de la Ley, la Ley General y los Tratados Internacionales, otorgando en todo tiempo a niñas, niños y adolescentes la protección más amplia;

XXXI. Junta Interdisciplinaria: Órgano colegiado de las autoridades facultadas para realizar procesos de adopción, integrado por personal especializado en trabajo social, psicopedagogía, medicina, jurídica, educación y formación encargado de realizar la asignación de niñas, niños y adolescentes a las familias de acogimiento pre adoptivo y de valorar los informes sobre las convivencias internas y convivencias pre adoptivas;

XXXII. Ley: Ley Nacional de Adopciones y Cuidados Alternativos;

XXXIII. Ley General: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

XXXIV. Niñas y niños: Son niñas y niños las personas menores de doce años. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño;

XXXV. Presentación documental: Etapa del procedimiento administrativo de adopción, posterior a la expedición del certificado de idoneidad y la asignación de la niña, niño o adolescente a una familia de acogimiento pre adoptivo, en la cual se hace del conocimiento de la misma el contenido del Informe de adoptabilidad;

XXXVI. Perspectiva de género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Para el caso particular de esta Ley, se promoverá la igualdad entre los géneros a través de la equidad, para

la construcción de una sociedad, en la cual las niñas y los niños tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a la adopción;

XXXVII. Personas solicitantes de Adopción: Solicitantes mexicanos o extranjeros con residencias habitual en México o solicitantes de adopción internacional que ingresan su solicitud de adopción de niñas, niños o adolescentes, a través del Sistema Nacional DIF y de los Sistemas de las Entidades;

XXXVIII. Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes adscritas a los DIF'S Estatales y autoridades centrales en material de adopción internacional; que contiene la información sobre la identidad, medio social, evolución personal y familiar que determina la adoptabilidad de niñas, niños y adolescentes;

XXXIX. Protección Integral: Conjunto de mecanismos que se ejecuten en los tres órdenes de gobierno con el fin de garantizar de manera universal y especializada en cada una de las materias relacionadas con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes de conformidad con los principios rectores de esta Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

XL. Procuradurías de Protección: La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes adscrito al Sistema Nacional DIF y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de cada entidad federativa, adscritas a los DIF'S estatales;

XLI. Profesionistas autorizados: Personas profesionistas autorizadas por el Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades, en las áreas de trabajo social, psicología, psiquiatría o neurociencias, con formación y experiencia en los procesos de adopción;

XLII. Órgano Jurisdiccional: Los juzgados o tribunales federales o de las entidades federativas;

XLIII. Registro Nacional de Centros de Asistencia Social: Se integrará con información referente al tipo de centro de asistencia social, la referente a los resultados de las visitas de supervisión y cumplimiento de estándares establecidos, advertencias, sanciones y seguimiento a las mismas, así el censo de niñas, niños y

adolescentes albergados en los mismos, independientemente de su situación jurídica;

XLIV. Registro Nacional de niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción: Módulo del Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, que se integrará con información proporcionada por el Sistema Nacional DIF, los Sistemas de las Entidades y por los Sistemas Municipales, referente a datos personales y a su situación social, psicológica y jurídica, entre otros datos de las niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción;

XLV. Registro Nacional de personas interesadas en adoptar niñas, niños y adolescentes: Módulo del Registro Nacional de Centros de Asistencia Social que se integrara con los datos personales, perfil y número de las niñas, niños y adolescentes que tienen la capacidad de adoptar y la referente si cuentan o no, con un certificado de idoneidad;

XLVI. Registro de Autorizaciones de Profesionales en Materia de Trabajo Social, Psicología y Neurociencias que participan en los procedimientos de adopción: Se integrará con información proporcionada por el Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades, correspondiente a las personas profesionistas certificadas en las áreas de trabajo social, psicología y en neurociencias, con formación y experiencia en los procesos de adopción;

XLVII. Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las 9 Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

XLVIII. Representación Originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;

XLIX. Representación en Suplencia: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

L. Salvaguarda de Derechos de las personas sujetas a esta Ley: Es deber de la familia, la comunidad a la que pertenecen, del Estado Mexicano y en general a todos los integrantes de la sociedad el respeto y auxilio para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, por lo que toda persona que tenga conocimiento de la violación a los mismos o la situación de abandono de una niña, niño o adolescente se encuentre, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de las Procuradurías de Protección Federal o en las Entidades Federativas, o bien del Ministerio Público, a los Sistemas Federal y Estatales DIF y demás autoridades competentes;

LI. Seguimiento a la medida de protección: Consiste en la valoración técnica realizada sobre a la integración de niñas, niños y adolescentes con su familia adoptiva, la cual comprende la Evaluación;

LII. Sistemas de las Entidades: Los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa;

LIII. Sistema Local de Protección: El Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de cada entidad federativa;

LIV. Sistemas Municipales: Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia;

LV. Sistema Nacional DIF: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

LVI. Sistema Nacional de Protección Integral. El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes;

LVII. Supletoriedad: Sólo en lo no previsto por esta Ley deberán aplicarse supletoriamente la Ley General, la Ley General de Víctimas y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, siempre que sus normas no se opongan a los principios rectores del sistema y sean en beneficio de las niñas, niños y adolescentes, y;

LVIII. Tratados Internacionales: Los tratados internacionales vigentes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes de los que el Estado mexicano sea parte.

Artículo 3. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes:

I. Los establecidos en el Artículo 6. de la LGDNNA;

II. El principio de necesidad e idoneidad;

III. El principio de subsidiariedad. Para los efectos de esta Ley debe entenderse por subsidiariedad la obligación del Estado mexicano de reintegrar a las niñas, niños o adolescentes con su familia de origen, extensa o ampliada, siempre que sea posible atendiendo a su interés superior; de no ser así, se buscará la integración a una familia a través de la adopción nacional y de no resultar viable se optará por la adopción internacional, siempre que la decisión responda a su interés superior;

IV. El principio de especialización. Para los efectos de esta Ley se considerará por principio de especialización al conjunto de conocimientos y habilidades que debe tener el personal involucrado en los procesos de adopción, y la experiencia en el trato con niñas, niños y adolescentes que incorpore la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en su actuar durante los procesos de adopción.

Título Segundo

De la Protección y Restitución Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Capítulo I

De las Autoridades y de la Distribución de Competencias

Artículo 4. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y de los organismos constitucionales autónomos, en el ámbito de su competencia, deberán establecer y garantizar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 5. Todos los órdenes de gobierno coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás disposiciones legales aplicables.

Capítulo II

De los Comités de Adopciones

Artículo 6. El Comité es el órgano colegiado de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, que analizará y autorizará las medidas de

acogimiento de niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo.

Artículo 7. Los Comité Técnicos de Adopciones estarán integrados de manera permanente por:

I. El Titular de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o de las Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de las Entidades Federativas; quien fungirá como Secretario Técnico;

II. El Titular de la Dirección General de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o su homologo a nivel estatal; como Secretario de Actas;

III. El Titular de la Dirección General de Integración Social del Sistema Nacional DIF o su homologo a nivel estatal;

IV. El Titular de la Dirección de Adopciones, de la Dirección General de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o su homologo a nivel estatal, y

V. El Titular de la Dirección de Centros de Asistencia Social para Niñas, Niños y Adolescentes, de la Dirección General de Integración Social del Sistema Nacional DIF o su homologo a nivel estatal.

VI. El representante legal del Centro de Asistencia Social que tiene a su cargo el acogimiento residencial de la niña, niño y/o adolescente, sujeto del estudio del Comité.

VII. Cinco representantes de OSC que atienden a niñas, niños y adolescentes en acogimiento residencial.

VIII. Serán invitados permanentes a las sesiones del Comité con derecho a voz, pero sin voto, un representante de la Procuraduría General de Justicia y un representante del Tribunal Superior de Justicia, ambos de la Ciudad de México, así como un médico pediatra, un psicólogo y un trabajador social pertenecientes al Sistema Nacional DIF.

IX. El presidente, por conducto del Secretario Técnico, podrá invitar a las sesiones a personas o instituciones que

en razón de su labor o profesión posean conocimientos en la materia, quienes serán considerados como invitados especiales, con derecho a voz pero sin voto.

X. Todos los integrantes del Comité contarán con derecho a voz y voto y podrán designar un suplente, que contarán con las mismas funciones del propietario. Serán invitados permanentes a las sesiones del Comité con derecho a voz, pero sin voto, un representante de la Procuraduría General de Justicia y un representante del Tribunal Superior de Justicia, ambos de cada una de las Entidades Federativas, así como un médico pediatra, un psicólogo y un trabajador social pertenecientes al Sistema Nacional DIF o a los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.

XI. El Presidente, por conducto del Secretario Técnico, podrá invitar a las sesiones a personas o instituciones que en razón de su labor o profesión posean conocimientos en la materia, quienes serán considerados como invitados especiales, con derecho a voz pero sin voto.

Artículo 8. Funciones de los Comités Técnicos de Adopciones.

I. El Comité se reunirá bimestralmente de manera ordinaria, sin perjuicio de celebrar sesiones extraordinarias a convocatoria de su Presidente, o en su defecto, a solicitud de la mayoría de sus miembros permanentes, a través de su Secretario Técnico.

II. Se constituye quórum para la celebración de las sesiones con la presencia de la mayoría de sus miembros permanentes.

III. Se elaborará acta correspondiente de cada sesión debidamente circunstanciada, la cual deberá ser suscrita por los integrantes que hayan asistido a la sesión y se dará a conocer a los integrantes que no asistieron.

IV. Los miembros del Comité podrán solicitar a la Secretaría Técnica, que convoque de manera inmediata a sesión extraordinaria.

Artículo 9. Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de sus integrantes presentes en la sesión y en caso de que no exista consenso, el Presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 10. El Comité tendrá las obligaciones siguientes:

I. Determinar las medidas de cuidado alternativo o en su caso la adopción.

II. Ubicar a los niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo, con su familia extensa o ampliada, para su cuidado, siempre que ello sea posible y no sea contrario a su interés superior.

III. Ubicar niños, niñas y adolescentes en una familia de acogida como medida de protección, de carácter temporal.

IV. En el caso de niñas, niños y/o adolescentes susceptibles de adopción, resolver sobre su asignación en familias de acogimiento pre-adoptivo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente legislación de conformidad con el principio de subsidiariedad;

V. Valorar la continuidad del trámite de acogimiento o adopción, en aquellos casos en que los profesionales en materia de trabajo social y psicología o carreras afines autorizados, identifiquen durante las convivencias y el Acogimiento, que no se consolidaron las condiciones de adaptación;

VI. Solicitar al área competente un informe pormenorizado de las visitas de seguimiento de la medida de protección de acogimiento al niño, niña y/o adolescentes y su familia.

VII. Evaluar y resolver respecto de la expedición del Certificado de Idoneidad;

VIII. Evaluar y resolver respecto de la expedición del Certificado para constituirse como Familia de Acogida de Niñas, Niños y Adolescentes.

X. Emitir resolución respecto a la solicitud de autorización de los organismos acreditados en materia de adopción internacional;

X. Aprobar procedimientos y demás instrumentos, que elaboren la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en materia de adopción y cuidados alternativos;

XI. Aprobar el calendario anual de sesiones, y

XII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Título Tercero

De la autorización de profesionales en materia de trabajo social y psicología para intervenir en los procedimientos de adopción y cuidados alternativos

Capítulo I

De la Autorización de los Profesionales

Artículo 11. El Sistema Nacional DIF es la autoridad federal competente para otorgar la autorización a los profesionales en el trabajo social y psicología o carreras afines para que puedan intervenir en los procedimientos de adopción nacional o internacional mediante la realización de estudios o informes socioeconómicos, psicológicos o psicosociales que se requieran en dichos procedimientos.

Artículo 12. La autorización a que se refiere el artículo anterior tendrá una vigencia de dos años y podrá ser renovada por periodos consecutivos de dos años. Para tal efecto, el interesado deberá dirigir su solicitud de renovación al Sistema Nacional DIF, así como cumplir con los requisitos siguientes:

I. Presentar la solicitud de renovación con por lo menos quince días hábiles antes de que concluya la vigencia de la autorización;

II. Los señalados en las fracciones IV, V y VI del artículo 32 de la Ley;

III. Estar inscrito en el registro de autorizaciones de profesionales en materia de trabajo social y psicología o carreras afines para intervenir en los procedimientos de adopción a que se refiere el artículo 44 de este Reglamento;

IV. No haber sido sancionado administrativamente en el periodo de vigencia de la autorización inmediata anterior, en términos del presente Reglamento, y

V. No haber sido inhabilitado para el ejercicio libre de su profesión.

Artículo 13. Cuando en un Centro de Asistencia Social una misma persona realiza las funciones que corresponden a las profesiones de trabajo social y psicología, el Sistema Nacional DIF otorgará la autorización a que se refiere este Capítulo sólo por una de las profesiones que ejerce en dicho Centro. Los profesionales en trabajo social y psicología o

carreras afines que no resulten aptos para recibir la autorización correspondiente, podrán ingresar nuevamente su solicitud de autorización ante el Sistema Nacional DIF, una vez que transcurra un año.

Capítulo II

Acciones de Capacitación y Formación

Artículo 14. La Procuraduría Federal, como parte del otorgamiento de la certificación para constituirse en Familia de Acogida, impartirá un curso de capacitación a quien o quienes serán los responsables de la guarda y custodia de la niña, niño o adolescente que se acogerá en la familia, en el cual se les informará los aspectos psicosociales, administrativos y judiciales del cuidado, protección, crianza positiva y promoción del bienestar social de las niñas, niños y adolescentes.

Artículo 15. La Procuraduría Federal impartirá un curso de inducción a las personas solicitantes de adopción, en el cual se les informará los aspectos psicosociales, administrativos y judiciales de la adopción. La asistencia al curso de inducción será un requisito obligatorio para estar en posibilidad de obtener el Certificado de Idoneidad. El contenido del curso será definido por el comité técnico de adopción.

Artículo 16. Las autoridades competentes en materia de desarrollo integral de la familia e instituciones públicas y privadas ofrecerán orientación, cursos y asesorías, así como servicios terapéuticos relacionados con la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Título Cuarto

Prevención de la separación de niñas, niños y adolescentes de sus familiares

Artículo 17. Toda persona o autoridad darán aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia cuando identifiquen a un niño, niña o adolescente en riesgo de perder sus cuidados familiares.

Artículo 18. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, deberá coadyuvar para fortalecer y promover un entramado familiar, comunitario y territorial que potencie la creación de espacios de articulación para el desarrollo pleno de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito local, permitiendo el goce efectivo de sus derechos dentro de la convivencia familiar, previniendo situaciones de institucionalización y de exclusión.

Artículo 19. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Desarrollo Social, y la comunidad favorecerán en todo momento el acceso a los recursos necesarios para la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar y comunitario. Los recursos deberán ser aplicados para subsanar las situaciones en las que la continuidad de la convivencia se encuentre en riesgo o bien para favorecer la reinserción en el ámbito familiar, cuando ha habido una separación.

Artículo 20. Los recursos podrán ser materiales como alimentación, medicamentos, vivienda digna; transferencias económicas como subsidios, becas, pensiones; y servicios médicos, psicológicos, pedagógicos y aquéllos relacionados con el desarrollo de capacidades y habilidades para facilitar y satisfacer el desempeño del cuidado familiar a través del desarrollo de escuelas para madres y padres. La provisión de los recursos deberá ser temporal y deberá propiciar la autonomía familiar.

Artículo 21. Una vez que se hayan desarrollado todas las acciones preventivas descritas en el presente capítulo y no se haya logrado garantizar la continuidad de la convivencia de niñas, niños y adolescentes junto a su familia de origen, el Comité Técnico estará facultado para determinar la medida de acogimiento de corto plazo para evaluación que considere más adecuada.

Título Quinto

Acogimiento Familiar

Artículo 22. Las modalidades de acogimiento contempladas en la presente Ley, de acuerdo a su temporalidad son las siguientes: acogimiento de urgencia, acogimiento de corto plazo para evaluación y acogimiento de largo plazo.

Artículo 23. Acogimiento de urgencia:

I. Es el que otorga de manera inmediata cualquier persona a la niña, niño o adolescente en situación de desamparo.

II. En todos los casos, quien haya acogido al niño, niña o adolescente dará aviso dentro de las 48 horas siguientes al Ministerio Público, quien después de realizar las diligencias necesarias y dando aviso en el acto al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

III. En caso de que no fuese viable lo anterior, lo hará del conocimiento inmediato del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, quien en un plazo que no exceda a

las 72 horas, deberá ampliar las acciones para reinsertarlo a su familia extensa cuando esto no atente a su interés superior, canalizarlo a familias de acogida, o canalizarlo a instituciones públicas, sociales o privadas para su protección inmediata, atendiendo siempre al interés superior de la niña, niño o adolescente.

Artículo 24. Acogimiento de corto plazo para evaluación:

I. Es el que ejerce el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, previa determinación del Comité Técnico, con la finalidad de evaluar exhaustivamente la situación de la niña, niño o adolescente en situación de desamparo para decidir sobre su situación familiar y garantizar su derecho a vivir en familia.

II. El acogimiento de corto plazo será por el tiempo más breve posible y tendrá una duración máxima improrrogable de seis meses.

III. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia podrá auxiliarse de las familias extensas o de acogida, así como de instituciones públicas, sociales o privadas para ejecutar la medida de acogimiento de corto plazo y realizar las evaluaciones correspondientes, pero en todo momento será responsable del seguimiento social de la niña, niño o adolescente.

IV. La entrega del niño, niña o adolescente a la familia o institución pública, social o privada, se acompañará de un documento oficial en el que se indique la fecha exacta en que inicia el acogimiento de corto plazo para evaluación.

V. En el plazo señalado en la fracción II, el Comité Técnico determinará si la niña, niño o adolescente se reintegra a su familia de origen o le otorga el acogimiento de largo plazo.

VI. Si transcurridos los 6 meses improrrogables del acogimiento de corto plazo, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia no determina el acogimiento de largo plazo y ante su no oposición, se entenderá que el niño, niña o adolescente entra al acogimiento de largo plazo.

Artículo 25. Acogimiento de largo plazo:

I. Es el que se otorga a la niña, niño o adolescente en situación de desamparo como una medida de protección y

cuidado más prolongada y tendrá una duración máxima improrrogable de un año.

II. Esta medida es autorizada por el Comité Técnico, ejercida por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y brindada por la familia extensa, la familia de acogida o la institución pública, social o privada que haya brindado el acogimiento de corto plazo.

III. La finalidad de este acogimiento es atender todas las acciones conducentes, incluyendo las judiciales, para resolver de manera definitiva la situación jurídica de la niña, niño o adolescente en acogimiento.

Artículo 26. Las modalidades de acogimiento contempladas en la presente Ley, de acuerdo al ámbito en que se otorgan son las siguientes: acogimiento en familia extensa, acogimiento residencial o familias de acogida.

Artículo 27. Acogimiento por familia extensa:

I. Se entiende por acogimiento de familia extensa el que se da cuando niñas, niños y adolescentes se encuentran bajo el cuidado de su familia consanguínea o por afinidad hasta el cuarto grado.

II. Cuando el acogimiento por familia extensa se inicia de manera informal, los cuidadores deberán informar al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, quien brindará la asesoría legal para promover ante la autoridad jurisdiccional competente, las acciones correspondientes con la participación del Ministerio Público.

III. Se priorizará la permanencia ininterrumpida de la niña, niño o adolescente con su familia extensa para brindarle cuidados y atención integral, a menos que esto contravenga su interés superior.

IV. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia otorgará todos los apoyos necesarios, dará seguimiento y evaluación permanente a esta modalidad de acogimiento.

Artículo 28. Acogimiento por familia de acogida:

I. El acogimiento por familia de acogida es el cuidado que reciben niñas, niños o adolescentes por parte de una familia alternativa con la cual no tienen vínculos de parentesco.

II. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia establecerá los lineamientos para autorizar a las familias prestadoras de este servicio de acogimiento e implementará campañas de comunicación social para convocar y seleccionar a las familias interesadas en brindar cuidados alternativos a las niñas, niños o adolescentes en situación de desamparo.

III. El compromiso asumido por las familias que brindan esta modalidad de cuidados alternativos en relación al niño, niña o adolescente bajo su cuidado quedará establecido en la Certificado de Familias de Acogida.

IV. Los profesionales intervinientes del Comité Técnico deberán revisar la medida de manera periódica, evaluando la evolución de la situación que dio origen a la separación del niño, niña y adolescente de su familia de origen, para poder determinar la necesidad o no de su continuidad.

V. Para realizar la selección, capacitación, revisión y evaluación de las familias de acogida, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia podrá auxiliarse de instituciones sociales o privadas, debidamente acreditadas. Esto con el fin agilizar los procesos de atención.

VI. La revisión del acogimiento por familia ajena se realizará al menos cada tres meses, con el fin de prevenir la prolongación innecesaria de los cuidados alternativos.

Artículo 29. El Sistema Nacional DIF administrará, operará y actualizará un registro de las certificaciones otorgadas a una familia para fungir como Familia de Acogida. Dicho registro deberá contener, por lo menos, la información siguiente:

- I. Datos generales de los integrantes de la familia;
- II. Domicilio de la familia;
- III. Número de dependientes económicos en la familia;
- IV. El certificado emitido por la autoridad competente;
- V. Los ingresos y egresos mensuales de la familia;
- VI. El perfil y número de niñas, niños o adolescentes que, en su caso, podrían acoger, y
- VII. La demás que determine el Sistema Nacional DIF mediante Acuerdo que publique en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 30. Las familias interesadas que soliciten a la Procuraduría Federal su autorización para constituirse como Familia de Acogida, deberán presentar ante ésta una solicitud para obtener su certificación firmada por quien o quienes serán los responsables de la guarda y custodia de la niña, niño o adolescente que se acogerá en la familia.

Asimismo, dicha solicitud contendrá los datos generales de la familia, domicilio, dirección para oír y recibir notificaciones dentro del territorio nacional, teléfono, correo electrónico y otros medios de contacto, los cuales deberán ubicarse en el territorio nacional. Los requisitos para la expedición de la certificación a que se refiere este artículo serán los mismos en lo conducente que para la emisión del Certificado de Idoneidad que establece el artículo 72 de este Reglamento.

El Sistema Nacional DIF podrá solicitar información complementaria que considere necesaria para asegurar y preservar el interés superior de la niñez, mediante Acuerdo que publique en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que la familia solicitante no presente la documentación completa o la Procuraduría Federal requiera información adicional en términos del párrafo anterior, procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Sistema Nacional DIF, a través de la Procuraduría Federal, impulsará la homologación de requisitos para constituirse como Familia de Acogida mediante la celebración de convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas.

Artículo 31. La Procuraduría Federal, como parte del otorgamiento de la certificación para constituirse en Familia de Acogida, impartirá un curso de capacitación a quien o quienes serán los responsables de la guarda y custodia de la niña, niño o adolescente que se acogerá en la familia, en el cual se les informará los aspectos psicosociales, administrativos y judiciales del cuidado, protección, crianza positiva y promoción del bienestar social de las niñas, niños y adolescentes. El contenido del curso será definido por el consejo técnico de evaluación a que se refiere el artículo 66 de este Reglamento.

Artículo 32. La Procuraduría Federal, para que pueda evaluar si las familias solicitantes pueden obtener su certificación para constituirse en Familias de Acogida, deberá comprobar lo siguiente: I. Que la información presentada por la familia solicitante esté completa y en tiempo para integrar

el expediente de la solicitud, y II. La veracidad de la información proporcionada.

Artículo 33. Una vez comprobado lo previsto en el artículo anterior, la Procuraduría Federal evaluará y, de ser el caso, emitirá la certificación correspondiente con la finalidad de que el Sistema Nacional DIF inscriba a la Familia de Acogida en el registro a que se refiere el artículo 61 de este Reglamento. La Procuraduría Federal emitirá la certificación a que se refiere el párrafo anterior en un plazo de diez días hábiles contado a partir del día siguiente a aquél en que se haya realizado la comprobación a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 34. La Procuraduría Federal contará con un órgano colegiado denominado consejo técnico de evaluación, que se integrará de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicha Procuraduría, y supervisará el procedimiento para la emisión de la certificación para que una familia pueda constituirse en Familia de Acogida.

Artículo 35. El Sistema Nacional DIF realizará las acciones, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y las entidades federativas, para brindar servicios especiales de preparación, apoyo, asesoramiento y seguimiento a las Familias de Acogida, antes, durante y después del acogimiento de niñas, niños y adolescentes.

Las acciones a que se refiere el párrafo anterior podrán incluir, entre otras, el acceso a servicios médicos y de educación a las niñas, niños o adolescentes acogidos; apoyo material; visitas domiciliarias; así como la posibilidad de mantener contacto permanente con personal especializado del Sistema Nacional DIF.

La Procuraduría Federal será la encargada de verificar el estado físico, psicológico, educativo y social de la niña, niño o adolescente que se encuentre en una Familia de Acogida. El Sistema Nacional DIF dará seguimiento a las niñas, niños y adolescentes que hayan concluido el acogimiento, a través de los profesionales en las áreas de psicología y trabajo social que determine.

Artículo 36. Para la asignación de la niña, niño o adolescente a una Familia de Acogida se debe considerar que entre éstos y quien o quienes serán los responsables de su guarda y custodia exista una diferencia de edad de por lo menos diecisiete años. En casos excepcionales y a juicio de la

Procuraduría Federal, el requisito de diferencia de edad a que se refiere el párrafo anterior, podrá reducirse en atención al interés superior de la niña, niño o adolescente.

Artículo 37. La Familia de Acogida que haya obtenido su certificación por parte de la Procuraduría Federal deberá rendir a ésta un informe mensual conforme al formato que para tal efecto determine dicha Procuraduría. El informe a que se refiere este artículo deberá expresar las actividades realizadas por la niña, niño o adolescente en los ámbitos social, educativo y de salud, así como las medidas que se hayan implementado para garantizar sus derechos sin discriminación de ningún tipo o condición.

Artículo 38. La Procuraduría Federal podrá realizar visitas a los domicilios de las Familias de Acogida a efecto de cerciorarse de que las condiciones de acogida son adecuadas y respetan los derechos de la niña, niño o adolescente acogido.

La Familia de Acogida durante las visitas deberá permitir al personal autorizado de la Procuraduría Federal el acceso a todas las áreas del domicilio. La Procuraduría Federal realizará las visitas de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dichas visitas se realizarán sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones de otras autoridades.

Si derivado de las visitas domiciliarias la Procuraduría Federal advierte que la información rendida por la Familia de Acogida en cualquiera de los informes es falsa o viola los derechos de niñas, niños y adolescentes, revocará la certificación correspondiente previo derecho de audiencia, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sin perjuicio de otras sanciones en que pueda incurrir.

Artículo 39. El acogimiento residencial:

I. El acogimiento residencial es el que brindan las instituciones públicas, sociales o privadas a la niña, niño o adolescente en situación de desamparo. Su objetivo es dar temporalmente acogida a las niñas, niños y adolescentes y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si ello no fuera posible, preparar su tránsito hacia una familia ajena o a obtener los beneficios de la adopción.

II. El acogimiento residencial será autorizado preferentemente por el Comité Técnico o la autoridad judicial competente, según sea el caso.

III. El acogimiento residencial es una medida de último recurso y sólo se podrá recurrir a ella de manera excepcional cuando esté suficientemente sustentada en el interés superior del niño.

IV. Esta modalidad de cuidado alternativo se evitará en la mayor medida posible en casos de niñas y niños menores de 6 años en situación de desamparo, quienes serán puestos inmediatamente en acogimiento de corto plazo para evaluación en su familia extensa o en familia ajena.

V. Las instituciones que brinden esta modalidad de acogimiento deberán prestar servicios de alta calidad en pequeños entornos tipo familiar, que promuevan relaciones de afecto y respeto entre cuidadores y las y los niños, en apego a los derechos de la niñez.

VI. Las instituciones que brinden el acogimiento residencial estarán organizadas en función de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes y sus necesidades.

VII. El Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento emitirá el Reglamento que regulará el funcionamiento de las Instituciones de Cuidados Alternativos.

VIII. Las instituciones que brinden el acogimiento residencial están obligadas a cumplir con el registro, autorización, supervisión y vigilancia que se deriven de la normatividad señalada en la fracción VII.

IX. Para garantizar el acogimiento residencial de toda niña, niño o adolescente que así lo requiera de acuerdo a su situación particular, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia celebrará acuerdos y convenios de colaboración con las instituciones públicas, sociales y privadas que puedan brindarlo. Estos convenios también podrán celebrarse con las instancias correspondientes de la Federación y de los Estados.

X. El Jefe de Gobierno podrá emitir decretos mediante los cuales instruya a las instancias y dependencias concurrentes en la aplicación de esta Ley para otorgar todos los apoyos y programas necesarios para que las instituciones que brindan el acogimiento residencial puedan prestar adecuadamente este servicio.

Artículo 40. Los Centros de Asistencia Social que brinden el Acogimiento Residencial deberán, además de cumplir con lo

previsto en los artículos 108 a 110 de la Ley, contar cuando menos, con los servicios siguientes:

I. Atención médica;

II. Atención psicológica;

III. Nutrición;

IV. Psicopedagogía;

V. Puericultura, y

VI. Trabajo social.

Artículo 41. Los Centros de Asistencia Social coadyuvarán con el Sistema Nacional DIF en el Acogimiento Residencial. Para efectos del párrafo anterior, los Centros de Asistencia Social deberán cumplir con lo establecido en el Título Cuarto de la Ley y contar con la autorización correspondiente por parte de la Procuraduría de Protección que corresponda.

La Procuraduría Federal, en coordinación con las Procuradurías de Protección Locales, promoverá que los Centros de Asistencia Social que brinden Acogimiento Residencial tiendan progresivamente a ser lugares pequeños y organizados en función de los derechos de niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de generar un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido. Asimismo, la Procuraduría Federal podrá desarrollar material de orientación técnica a efecto de facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Título Sexto Procedimientos de Adopción

Capítulo I De la Emisión de los Certificados de Idoneidad

Artículo 42. El Certificado de Idoneidad será expedido por la Procuraduría Federal, previa opinión favorable del comité técnico de adopción, para las personas que pretendan adoptar una niña, niño o adolescente que se encuentre bajo la tutela o guarda y custodia de dicha Procuraduría o del Sistema Nacional DIF.

El comité técnico de adopción a que se refiere el párrafo anterior es el órgano colegiado de la Procuraduría Federal encargado de evaluar a los solicitantes de adopción y, en su

caso, opinar favorablemente a la Procuraduría para que ésta emita el Certificado de Idoneidad correspondiente, así como intervenir en cualquier asunto que se refiere a los procedimientos de adopción de las niñas, niños y adolescentes. El comité técnico de adopción se integrará y funcionará de conformidad con los lineamientos de integración y funcionamiento que emita la Procuraduría Federal. Las actuaciones y determinaciones del comité técnico de adopción serán supervisadas por el Titular de la Procuraduría Federal.

Artículo 43. Para la expedición de los Certificados de Idoneidad, las personas solicitantes de adopción deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Exponer de forma clara y sencilla las razones de su pretensión;
- II. Que la adopción es benéfica para la niña, niño o adolescente que se pretende adoptar;
- III. Tener más de 25 años de edad cumplidos al momento que el Juez emita la resolución que otorgue la adopción y tener por lo menos 17 años más que el adoptado;
- IV. Contar con medios suficientes para proveer la subsistencia y educación de la niña, niño o adolescente que pretenden adoptar;
- V. Demostrar un modo de vida honesto, así como la capacidad moral y social para procurar una familia adecuada y estable al adoptado;
- VI. No haber sido procesado o encontrarse en un proceso penal por delitos que atenten contra la familia, sexuales o, en su caso, contra la salud, y
- VII. La demás información que el Sistema Nacional DIF considere necesaria para asegurar y preservar el interés superior de la niñez, mediante Acuerdo que publique en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que las personas solicitantes de adopción no presenten la documentación completa o la Procuraduría Federal requiera información adicional en términos de la fracción VII de este artículo, procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 44. La Procuraduría Federal impartirá un curso de inducción a las personas solicitantes de adopción, en el cual

se les informará los aspectos psicosociales, administrativos y judiciales de la adopción. La asistencia al curso de inducción será un requisito obligatorio para estar en posibilidad de obtener el Certificado de Idoneidad. El contenido del curso será definido por el comité técnico de adopción.

Artículo 45. Las personas solicitantes de adopción no deberán tener ningún tipo de contacto con las niñas, niños o adolescentes que pretenden adoptar, hasta en tanto no cuenten con un Certificado de Idoneidad, con excepción de los casos en que la adopción sea entre familiares.

Capítulo II Del Acogimiento Preadoptivo

Artículo 46. La Familia de Acogimiento Preadoptivo deberá contar con un Certificado de Idoneidad a efecto de que la Procuraduría Federal realice la asignación de una o más niñas, niños o adolescentes que se encuentren bajo la tutela o guarda y custodia de dicha Procuraduría o del Sistema Nacional DIF, previo dictamen por parte del comité técnico de adopción.

Artículo 47. El acogimiento pre-adoptivo por una familia inicia con el periodo de convivencias entre la niña, niño o adolescente candidato a ser adoptado y la familia solicitante de adopción a efecto de confirmar la compatibilidad entre ambos.

Artículo 48. Una vez que la niña, niño o adolescente inicie las convivencias en términos del artículo anterior, los profesionales en materia de psicología y trabajo social o carreras afines de los Centros de Asistencia Social, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, emitirán un informe del acogimiento pre-adoptivo, el cual deberán entregar a la Procuraduría Federal acompañado del expediente que se haya integrado de la familia solicitante de adopción. En caso de que el informe sea favorable, la Procuraduría Federal estará en aptitud de iniciar el procedimiento de adopción ante el Órgano Jurisdiccional competente.

En caso de resultar incompatible, entre la niña, niño o adolescente candidato a ser adoptado y la familia solicitante de adopción, el comité técnico de adopción valorará la continuación del procedimiento de adopción, previa opinión de la niña, niño y adolescente, tomando en consideración su edad, desarrollo cognoscitivo, grado de madurez y al interés superior de la niñez.

Artículo 49. Una vez que cause estado la resolución del Órgano Jurisdiccional que declaró la procedencia de la adopción, la Procuraduría Federal hará la entrega definitiva de la niña, niño o adolescente a la familia adoptiva, así como la documentación del mismo, lo cual se hará constar en el acta correspondiente.

Capítulo III

De la adopción internacional de las niñas, niños y adolescentes con residencia en México

Artículo 50. Para efectos de la Adopción Internacional de niñas, niños y adolescentes deberá cumplirse con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables, así como en los Tratados Internacionales.

Artículo 51. El Sistema Nacional DIF, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la autoridad central del país de residencia habitual de los adoptantes, deberá procurar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes durante el procedimiento de Adopción Internacional y vigilará en todo momento que ésta no constituya un mecanismo para actos ilícitos que vulneren o pudieran vulnerar los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 52. El Informe de Adoptabilidad que emita el Sistema Nacional DIF deberá elaborarse de conformidad con los lineamientos que al efecto emita dicho Sistema, los cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El Informe de Adoptabilidad deberá contener, por lo menos, los datos siguientes:

- I. Nombre completo de la niña, niño o adolescente;
- II. Lugar y fecha de nacimiento;
- III. Edad;
- IV. Sexo;
- V. Media filiación, así como los antecedentes familiares;
- VI. Situación jurídica;
- VII. Condición e historia médica;
- VIII. Condición psicológica;

IX. Evolución pedagógica;

X. Requerimiento de atención especial, y

XI. Información sobre los motivos por los cuales no se pudo encontrar a una familia nacional que pudiera adoptar a la niña, niño o adolescente. El Sistema Nacional DIF podrá solicitar a los Centros de Asistencia Social o a la Familia de Acogida que tengan bajo su cuidado al niño, niña o adolescente cualquier información adicional a la prevista en este artículo que considere necesaria para salvaguardar el interés superior de la niñez, misma que deberá incluirse en el Informe de Adoptabilidad.

Artículo 53. El Sistema Nacional DIF, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, verificará que la autoridad central del país de residencia habitual de los solicitantes presente el Certificado de Idoneidad correspondiente, así como la demás documentación e información que se necesite para garantizar el interés superior de la niñez y que la adopción no se realiza para fines ilícitos, con base en las disposiciones normativas internacionales aplicables.

El Certificado de Idoneidad y la documentación e información a que se refiere este artículo deberá integrarse en el expediente respectivo que lleve el Sistema Nacional DIF. En caso de que el Sistema Nacional DIF determine que los solicitantes no cumplen con los requisitos para la Adopción Internacional, en términos de los Tratados Internacionales, devolverá la documentación a que se refiere este artículo a la autoridad central del país de residencia habitual de los solicitantes a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores o, en su caso, a los organismos acreditados para llevar las adopciones internacionales por la autoridad central del país de residencia habitual de los solicitantes, señalando los requisitos que no fueron cumplidos, así como un plazo para su cumplimiento.

Artículo 54. Una vez que el Órgano Jurisdiccional emita la sentencia ejecutoriada en la que otorga la adopción, la Secretaría de Relaciones Exteriores en su calidad de autoridad central, a petición de las partes interesadas, certificará que el procedimiento se haya efectuado conforme a los Tratados Internacionales y, en su caso, expedirá el pasaporte de la niña, niño o adolescente adoptado, de conformidad con el Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje.

Artículo 55. El Sistema Nacional DIF dará seguimiento a la convivencia y proceso de adaptación de la niña, niño o

adolescente adoptado con residencia en el extranjero, con el fin de prevenir o superar las dificultades que se puedan presentar.

Capítulo IV

De la adopción internacional de las niñas, niños y adolescentes residentes en el extranjero

Artículo 56. La Adopción Internacional en la que México participa como país de recepción es aquella en la que los solicitantes de adopción tienen su residencia habitual en México y pretenden adoptar una niña, niño o adolescente con residencia habitual en el extranjero.

Artículo 57. En el procedimiento para la Adopción Internacional de niñas, niños o adolescentes extranjeros se estará a lo dispuesto por la autoridad central del país de origen de la niña, niño o adolescente que se pretende adoptar, en términos de los Tratados Internacionales.

Artículo 58. En los casos en que el Estado mexicano intervenga como país de recepción, el Certificado de Idoneidad deberá ser expedido por el Sistema Nacional DIF o los Sistemas de las Entidades, en el ámbito de sus competencias. Para efectos de las Adopciones Internacionales a que se refiere este Capítulo, el Certificado de Idoneidad, además de determinar que los solicitantes son aptos para adoptar, acreditará que éstos también han sido debidamente asesorados conforme a los Tratados Internacionales.

Artículo 59. En los procedimientos de adopción a que se refiere este Capítulo, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, será la autoridad competente para expedir la autorización para que las niñas, niños y adolescentes adoptados puedan ingresar a territorio nacional, en los casos que fuere necesario.

Capítulo V

Entrega directa de quienes ejercen la patria potestad

Artículo 60. La institución pública o privada de asistencia social que reciba a un niño, niña y/o adolescente para ser dado en adopción, deberá, en forma inmediata, presentar por escrito solicitud ante Juez Familiar, haciendo de su conocimiento esta circunstancia, acompañando a dicha solicitud el acta de nacimiento del niño, niña y/o adolescente. El Juez bajo su más estricta y personal responsabilidad ordenará, de manera inmediata, en un plazo que no exceda de

cinco días hábiles, la comparecencia del representante legal de la institución y de la persona o las personas que ejerzan la patria potestad, con la intervención del Ministerio Público. A efecto de que la comparecencia se lleve a cabo de manera pronta, el Juez dictará las medidas de apremio a que se estime más eficaces, sin seguir orden alguno. Ratificada que sea por las partes dicha solicitud, se declarará de oficio la terminación de la patria potestad y la tutela del niño, niña y/o adolescente quedará a cargo de la Institución.

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. La Federación, los Estados y la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, dispondrán de un plazo de un año máximo para adoptar las leyes y normas necesarias para el cumplimiento de esta Ley, las reformas necesarias a las existentes y la derogación de aquellas que le sean incompatibles, de acuerdo con el párrafo segundo del Artículo 1 de esta Ley. Los Municipios dispondrán de un plazo de 18 meses para el mismo fin.

Notas

1 file:///C:/Users/usuario.gppan/Downloads/Proyecto%20Embajadoras%20y%20Embajadores%20Adopcio%CC%81n%20Me%CC%81xico%20(1).pdf

2 <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/35729-en-mexico-existen-1-6-millones-de-menores-en-orfandad-unicef.html>

3 <https://horizontal.mx/adopcionesmexico/institucionalizacion.html>

4 <https://horizontal.mx/adopcionesmexico/institucionalizacion.html>

5 <https://horizontal.mx/adopcionesmexico/institucionalizacion.html>

6 <https://www.jornada.com.mx/2007/10/04/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>

7 <https://www.jornada.com.mx/2007/10/04/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>

8 http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/12/asun_3319814_20151214_1449691985.pdf

9 https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Conflictos_de_Leyes_en_materia_de_Adopcion.pdf

10 [1] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

11 [1] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-53.html>

12 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_140319.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2021.— Diputada Janet Melanie Murillo Chávez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia, para dictamen, y a las Comisiones de Gobernación y Población, y de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que adiciona el artículo 408 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Josefina Salazar Báez, del Grupo Parlamentario del PAN

Josefina Salazar Báez, diputada federal por el V Distrito, integrante de esta Sexagésima Cuarta Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que disponen la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, elevo a la digna consideración de esta soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona dos párrafos al artículo 408 de la Ley General de Salud, con el objeto de regular de forma expresa las acciones de vacunación de emergencia, para que se realicen con participación del Consejo Nacional de Vacunación, en rigurosa coordinación con las autoridades de las entidades y municipios involucrados, y se incluya a las personas con discapacidad**, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

En nuestro país, y en términos de la Ley General de Salud, existen dos esquemas de vacunación: el Programa Universal de Vacunación y los programas extraordinarios derivados de las medidas de seguridad en materia de salud,

que la antes citada norma contempla para condiciones excepcionales.

En primer término, el Programa Universal de Vacunación se rige por el Capítulo II Bis, denominado Vacunación, que es parte del Título Octavo denominado Prevención y Control de Enfermedades y Accidentes de la mencionada Ley General de Salud.

En ese apartado se establece que las vacunas pertenecientes a dicho programa son un derecho para toda persona residente en el territorio nacional, para lo cual se establecen atribuciones para la Secretaría de Salud, para el Consejo Nacional de Vacunación, y las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, las que deberán participar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para la atención de los operativos y campañas de vacunación, tanto ordinarias como extraordinarias, cuando alguna de las autoridades sanitarias del país así lo requiera.

Sobre los aspectos concretos de estas campañas, se deben destacar ciertos elementos, por ejemplo, el papel del Consejo Nacional de Vacunación, para emitir opiniones sobre el procedimiento para el control de enfermedades, y que las vacunas deberán ser aplicadas por personal de salud capacitado para tal efecto.

Tales disposiciones, a su vez, originan los diferentes Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas que regulan las acciones de vacunación distribuyendo y encausando las atribuciones de las distintas autoridades, transversalmente, en las campañas de vacunación.

Por otro lado, las Medidas de Seguridad, se prescriben en el Título Décimo Octavo de la Ley General de Salud, y se definen de la siguiente forma:

“**Artículo 402.** Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren.”

Tales acciones pueden ser ordenadas por la Secretaría de Salud, al igual que los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias; y de acuerdo al artículo 404 fracción IV, la vacunación de personas es una de esas medidas.

Dicha medida de acuerdo al artículo 408, se apega a las siguientes normas:

“**Artículo 408.** Las autoridades sanitarias competentes ordenarán la vacunación de personas como medida de seguridad, en los siguientes casos:

I. Cuando no hayan sido vacunadas, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 144 de esta Ley;

II. En caso de epidemia grave;

III. Si existiere peligro de invasión de dichos padecimientos en el territorio nacional;

IV. Cuando así se requiera de acuerdo con las disposiciones internacionales aplicables;

V. Ante el riesgo de emergencia o aparición de nuevas enfermedades transmisibles o agentes infecciosos en territorio nacional, o de alguna que se considere controlada, eliminada o erradicada, y

VI. Ante un desastre natural que por sus características incrementa el riesgo de aparición de enfermedades prevenibles por vacunación.

Las acciones de inmunización extraordinaria, serán obligatorias para todos los individuos en el territorio nacional.”

No obstante, es de destacar que no hay ninguna otra disposición que regule la vacunación a personas como medida de seguridad, por lo que, en términos jurídicos literales, no goza de los mismos controles. Siendo necesario establecer principios que se deban seguir, de forma análoga al Programa de Vacunación Universal, que fue objeto de una reforma en el año 2017, misma que realizó aportaciones tendientes a cimentar la capacidad de México en términos de vacunación.

La adecuada conducción de los programas de vacunación de emergencia, resulta especialmente relevante en estos momentos, en los que ha comenzado el programa de vacunación relacionado a la pandemia global de covid-19, cuyos fundamentos se encuentran establecidos en el Documento Rector de la Política nacional rectora de vacunación contra el SARS-Cov-2 para la prevención de la covid-19 en México.

Tal documento tiene como objeto definir la política nacional de vacunación contra el virus que ocasiona la enfermedad infecciosa covid-19, presentando el modelo de vacunación por etapas que se está utilizando en la actualidad.

Sin embargo, y respecto a los esquemas de vacunación regulados en la Ley General de Salud, el Programa Universal de Vacunación y las Medidas de Emergencia, el mencionado Documento Rector del programa contiene pocas referencias. Por ejemplo, se aduce que

“Las etapas 3, 4 y 5 de la estrategia de vacunación contarán con todas las demás vacunas de acuerdo con su disponibilidad y la solicitud de autorización para su uso en México que realicen las casas farmacéuticas a la Cofepris, con la etapa 1 se habrá ajustado la logística de vacunación con tan particular tipo de vacuna. El resto de los esquemas a aplicar con otras vacunas como pueden ser CanSino y AstraZeneca, tendrán una logística diferente y más armonizada al programa de vacunación universal dadas las características de refrigeración de las vacunas de fabricación mediante plataformas convencionales, pues estas se deben mantener entre 2° C y 8° C en refrigeración convencional de biológicos.”¹

De hecho, en ningún punto se menciona la vacunación como Medida de Seguridad en términos de la Ley General de Salud, el mecanismo creado en sus artículos 408 y 409, que están ausentes del fundamento jurídico del programa. Solamente se menciona que las etapas 3 a 5 de la política nacional, serán “más armonizadas al Programa de Vacunación Universal.” Por lo tanto, estrictamente hablando, se deja de usar un mecanismo que ya está regulado por la Ley, y el programa en cuestión, específicamente en sus dos primeras etapas, carece de fundamento jurídico concreto.

Lo anterior dista de ser idóneo desde el punto de vista de la acción pública, sobre todo en un asunto de tan grave importancia; ya que las acciones gubernamentales tienen que atenerse al Marco Legal, favorecer la transparencia e incluso utilizar los organismos existentes y contemplados por las Leyes vigentes, como es el caso del Consejo Nacional de Vacunación, que de hecho no aparece mencionado en el citado documento.

Resulta entonces necesario apegar las acciones de salud a las Leyes, ya que para este momento, y para las eventualidades que se puedan presentar en el futuro, es vital fortalecer la Legislación para que los programas de vacunación que se realicen en el marco de medidas de emergencia por salud

pública, estén claramente regulados y puedan aprovechar por completo el potencial del sistema de vacunación que nuestro país posee.

En primer término y como se citó anteriormente, la Ley General de Salud solamente contempla el Programa Universal de Salud y las Medidas de Seguridad, por tanto, para que una acción pública en materia de inmunización de la población utilizando vacunas sea ejecutado en términos de la Ley, debe corresponder a una u otra categoría de programas de entre las mencionadas. Por ello se pretende establecer que cualquier acción específica de vacunación que no sea parte del Programa Universal de vacunación deberá ser considerada como medida de emergencia en los términos de la Ley.

Tal disposición tiene un cometido no solamente lógico-jurídico, sino práctico, puesto que se busca regular con mayor precisión las medidas de emergencia, para que puedan contar con un respaldo y control similares a las del Programa Universal, criterios de fortalecimiento tanto legales como en términos de acción pública, que incluso son más apremiantes al tratarse de situaciones de emergencia.

Así, se busca que la vacunación en este marco deba contar con una opinión del Consejo Nacional de Vacunación, el cual de acuerdo a la propia Ley de Salud, deberá actuar apoyándose en la evidencia científica disponible, así como en los criterios de racionalidad y objetividad. El Consejo Nacional de Vacunación es un organismo integrado por expertos en el tema, cuya función es coordinar todas las actividades que se realizan en el país para prevenir, controlar, eliminar y evitar que se presenten enfermedades a través de la vacunación, por medio del diseño de estrategias y como organismo de consulta. Su colaboración en la vacunación de emergencia debe considerarse un elemento esencial de estas acciones, debido al carácter específico de su área de conocimiento.

De igual forma, no podemos obviar que la cooperación en las acciones es también esencial en las emergencias de salud pública, al contemplar que la prioridad debe ser el avance en cobertura; por eso, se propone que este tipo de vacunación deberá realizarse en rigurosa coordinación con las autoridades de las entidades y municipios involucrados, en observación del artículo 157 Bis 6 de la Norma en comento.

Es de destacarse también que en términos de cobertura, el programa de vacunación contra el covid-19 no incluye a la población con discapacidad, a pesar de que de acuerdo al

artículo primero Constitucional se colige expresamente que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse. En esos términos se puede aludir de forma directa al artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del que México es signante, que a la letra dice:

“Artículo 25. Salud

Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud.”

Por lo que el derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel de salud debe garantizarse. Es por ello que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, hace eco de esos criterios, puesto que en su artículo 7 refiere lo siguiente como una obligación de la Secretaría de Salud:

“Artículo 7. La Secretaría de Salud promoverá el derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel posible de salud, rehabilitación y habilitación sin discriminación por motivos de discapacidad, mediante programas y servicios que serán diseñados y proporcionados, considerando criterios de calidad, especialización, género, gratuidad o precio asequible.”

Y si bien la Ley citada no contiene una disposición específica aplicable para salvaguardar a la población con discapacidad durante las emergencias, la Organización Mundial de la Salud, a través de su actualización número 25 sobre el coronavirus del 8 de mayo del 2020, considera como grupo vulnerable en el contexto de la emergencia de salud pública, a las personas con discapacidad.²

Por ello grupos como Inclusión Internacional, una asociación a favor de las personas con discapacidad con presencia mundial, así como otras organizaciones nacionales e internacionales, han realizado un llamado a los gobiernos del mundo en estos términos:

“...llamamos a todos los responsables políticos y planificadores de la atención médica en cada región y en cada país a incluir a las personas con discapacidad y las redes de apoyo de su elección en los grupos prioritarios para recibir vacunas, y para asegurar que todas las personas con discapacidad puedan acceder a las vacunas.”

“Las barreras institucionales, ambientales y de actitud existentes se exacerban y aparecen nuevas en tiempos de emergencias de salud pública, restringiendo aún más el ejercicio de los derechos básicos de las personas con discapacidad, incluido el derecho a la vida, el derecho al acceso a la atención médica y el derecho a la vida independiente. Esto ha sido ampliamente documentado durante la pandemia mundial de Clovid-19.”³

Para el caso de México, según información del Censo 2020 del Inegi existen 20 millones 838 mil 108 personas con discapacidad, que es equivalente al 16.5 por ciento de la población.⁴

En algunos casos, las personas con discapacidad están mayormente expuestas a riesgos por infección del covid-19. Por ejemplo, se ha documentado en numerosas investigaciones científicas que en las personas con Síndrome de Down, existe una inmunodeficiencia que limita seriamente el funcionamiento de su sistema inmunológico, volviendo a este grupo especialmente sensible a las infecciones respiratorias.⁵

De hecho, una investigación realizada en Italia durante el año pasado 2020, concluyó que los menores con síndrome de Down, se encuentran en riesgo severo de padecer manifestaciones graves de la infección de covid-19, debido a comorbilidades propias de su condición, que a veces se presentan de forma simultánea, como son inmunosupresión, sobrepeso, y malformaciones cardiovasculares.⁶ Asimismo, es de destacarse que en México no se conoce el número de habitantes con esa condición, ya que no aparecen desagregados en el censo de población.

A pesar del riesgo que la actual pandemia representa para ese grupo de personas, no se han establecido políticas específicas para ellos, ni se les ha incluido en la política de vacunación, ni tampoco a algún otro sector de la población con otros tipos de discapacidad, en el programa de vacunación, a pesar de tratarse de un grupo vulnerable en una definición general, y de que existen grupos específicos con riesgos de salud identificables.

Por esos motivos una reforma que regule las acciones de vacunación como medida de seguridad en una emergencia, tiene que incluir a las personas con discapacidad, para que las autoridades de salud actúen en cumplimiento de las disposiciones constitucionales, y otorguen protección especial, tendiente a fortalecer el derecho a la salud de un grupo vulnerable, para evitar la discriminación guiándose por una perspectiva de derechos por persona.

Finalmente, se busca adicionar también la disposición de que las vacunas en este contexto, deban ser aplicadas por personal de salud capacitado para tal efecto, ya que si bien un escenario de emergencia puede resultar apremiante, no es óbice ni pretexto para descuidar aspectos básicos que puedan poner en riesgo a la población.

Con esta reforma, se busca que las acciones de vacunación como medida de seguridad, se lleven a cabo bajo una regulación clara, con certidumbre jurídica respecto a la propia Ley de Salud y a otras Normas aplicables, incluyendo los principios constitucionales que deben llevarse a la práctica para garantizar la protección a los sectores vulnerables; no solamente para la actual campaña de vacunación, sino para las emergencias que resulten necesarias en el futuro.

Fundamento Legal

Con base en los motivos expuestos, en mi calidad de diputada federal por el v distrito e integrante del grupo parlamentario del partido acción nacional, en esta sexagésima cuarta legislatura, y con fundamento en lo que disponen la fracción ii del artículo 71 de la constitución política de los estados unidos mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción i; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del reglamento de la cámara de diputados del honorable congreso de la unión, presento a consideración de este honorable pleno, el siguiente proyecto de:

Decreto por que se reforma la Ley General de Salud, en materia de regulación de acciones de vacunación como medidas de emergencia, para incluir al Consejo Nacional de Vacunación, la coordinación con entidades federativas y municipios e incluir a las personas con discapacidad.

Único. Se adicionan dos párrafos al artículo 408 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 408. Las autoridades sanitarias competentes ordenarán la vacunación de personas como medida de seguridad, en los siguientes casos:

I. a VI. ..

Cualquier acción específica de vacunación que no sea parte del Programa Universal de Vacunación deberá ser considerada como medida de seguridad en los términos de esta Ley y contar con la opinión, basada en la evidencia científica disponible, que emita el Consejo Nacional de Vacunación.

Las acciones de vacunación como medida de emergencia deben aplicarse por personal de salud capacitado para tal efecto, en coordinación con las autoridades locales y considerar de forma prioritaria a las personas con discapacidad como grupo vulnerable en términos del marco jurídico nacional.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Política nacional rectora de vacunación contra el SARS-Cov-2 para la prevención de la covid-19 en México. Documento rector. En:

https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf P.24.

2 Protegiendo a los Vulnerables. Coronavirus (covid-19) Actualización No. 25. Organización Mundial de la Salud. En:

https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/risk-comms-updates/update-25-vulnerable-populations-es.pdf?sfvrsn=43318be9_4

3 Alcanzar primero a quienes siempre quedan atrás: Las personas con discapacidad deben tener prioridad para acceder a las vacunas covid-19. En:

https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/ida_recomendaciones_vacuna_covid-19_es.pdf

4 <https://www.inegi.org.mx/temas/discapacidad/>

5 G. Ram Chinen. Infecciones e inmunodeficiencia en el síndrome de Down. Revista Síndrome de Down I Volumen 28, Junio 2011. Se refieren investigaciones realizadas sobre el tema desde 1990. En:

<http://www.downcantabria.com/revistapdf/109/70-81.pdf>

6 Kantar A, Mazza A, Bonanomi E, Odoni M, Seminara M, Dalla I. covid-19 and Children with Down syndrome: is there any reason to worry? Two case reports with severe course. BMC Pediatr. 2020 Dec 18;20(1):561. doi: 10.1186/s12887-020-02471-5. En:

<https://bmcpediatr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12887-020-02471-5>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2021.— Diputada Josefina Salazar Báez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, LEY DE MIGRACIÓN, LEY GENERAL DE SALUD, LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY DE HIDROCARBUROS, LEY DE PLANEACIÓN, LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE, LEY DE AGUAS NACIONALES Y LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Seguridad Nacional; General de Cambio Climático; General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; de Vías Generales de Comunicación; de Migración; General de Salud; de Transición Energética; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Hidrocarburos; de Planeación; de la Industria Eléctrica; General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; General de Vida Silvestre; de Aguas Nacionales; y de Desarrollo Rural Sustentable, en materia de seguridad climática, a cargo de la

diputada Silvia Guadalupe Garza Galván, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita Diputada Silvia Guadalupe Garza Galván, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 de Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, de la Ley General de Cambio Climático, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley de Migración, de la Ley General de Salud, de la Ley de Transición Energética, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Hidrocarburos, de la Ley de Planeación, de la Ley de la Industria Eléctrica, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley de Aguas Nacionales y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Cambio climático y seguridad.

I.1) ¿Qué es seguridad climática?

El cambio climático es una de las mayores amenazas que la humanidad enfrenta, no sólo por los desafíos inherentes al aumento en la temperatura global, sino también por su efecto multiplicador por riesgos asociados como son la falta de seguridad alimentaria, el aumento de la pobreza, afectaciones a la salud, entre otros. Todos estos riesgos conllevan, en su naturaleza, un desafío en materia de seguridad nacional y global.

Más allá del tipo de cambios graduales que ya hemos experimentado, el calentamiento global plantea amenazas adicionales de cambios a gran escala, ya sea cambios en el sistema climático global, como la desaparición del hielo marino ártico a fines del verano y el derretimiento de grandes capas de hielo glacial, o los impactos del cambio climático en los ecosistemas, como la extinción de un gran número de especies, así como sequías y olas de calor, aumento del nivel del mar y acidificación de los océanos.

Los impactos del cambio climático han sido registrados en los informes del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC). En 2014 se publicó el Quinto Informe de Evaluación (AR5), el cual establece con claridad que el cambio climático plantea un riesgo a la seguridad nacional y global:

El cambio climático conducirá a nuevos desafíos para los estados y configurará cada vez más las condiciones de seguridad y las políticas de seguridad nacional. Algunos estados están experimentando grandes desafíos a su integridad territorial, incluidos los pequeños estados insulares y otros estados altamente vulnerables al aumento del nivel del mar.¹

La seguridad climática se define como las amenazas que enfrentan: la infraestructura gubernamental, militar, social, e informática; el desarrollo sustentable y el bienestar social; así como la integridad física y humanas todas ellas como consecuencia de los efectos que produce el fenómeno del cambio climático a nivel global, regional y local.

Como la definición misma refiere, se trata principalmente de amenazas, y por lo tanto de riesgos que requieren un tratamiento estrictamente estratégico y de largo plazo para poderse enfrentar. Por esta razón, la naturaleza de la seguridad climática, asociada a estos riesgos, es de naturaleza compleja.

En Estados Unidos, el Índice de Defensa de la Seguridad Global sobre el Cambio Climático de la *American Security Project*,² determinó en qué medida los gobiernos de todo el mundo consideran que el climático es un problema de seguridad nacional y cómo sus ejércitos y comunidades de seguridad nacional han comenzado a planificar los efectos del cambio climático.

Los resultados preliminares sobre este índice mostraron que 119 naciones en todo el mundo consideran al cambio climático como una preocupación de seguridad nacional. Asimismo, casi todas las naciones que tienen una planificación militar oficial han declarado que su gobierno considera que las misiones como la asistencia humanitaria y el socorro en casos de desastre son responsabilidades críticas de sus fuerzas armadas.

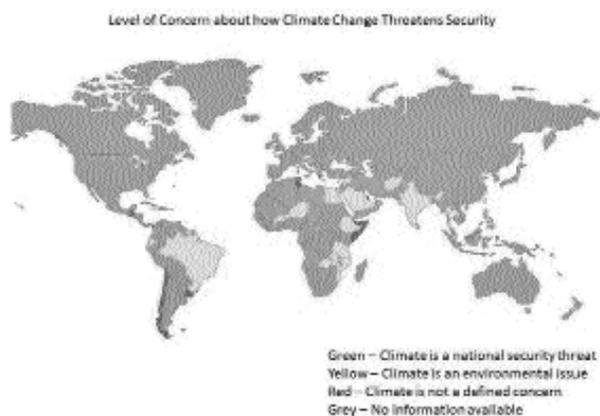


Figura 1: Índice de riesgos por países, Global Security Defense Index on Climate Change

En noviembre de 2017 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente publicó el Informe sobre la brecha de emisiones 2017, en el que se establece: “hay una brecha catastrófica entre las emisiones que deberíamos tener, las que hemos comprometido en París y las que estamos produciendo...” Incluso si cumpliéramos los compromisos de París, en 2030 estaríamos al borde de consumir el presupuesto de carbono para no superar los 2°C. En el Reporte “Bajemos la temperatura” del Banco Mundial se confirma lo indicado en el AR5 del IPCC de que, en ausencia de medidas de mitigación a corto plazo y mayores compromisos de reducción de emisiones, se incrementa la posibilidad de alcanzar o superar un calentamiento de 4°C en este siglo.

Un clima inestable amenaza tanto a la conservación adecuada de los recursos naturales como la seguridad política, económica y energética de los países. Por ello, el cambio climático ha dejado de ser un asunto únicamente ambiental para convertirse en un tema de seguridad global.

I.2) Degradación ambiental frente al cambio climático y su impacto en seguridad

Frente a la seriedad de los impactos observados y previstos por el cambio climático, no sólo será cuestión de poner en marcha planes nacionales de adaptación, sino incluso ver el estado actual de los sistemas físicos y biológicos globales, y nacionales, así como la situación de degradación generalizada del planeta.

Según datos de la organización *Global Footprint Network*, el 2 de agosto de 2017 la humanidad consumió en su totalidad

el presupuesto natural de todo el año, lo cual se conoce como “Día del agotamiento de la Tierra” (*Earth Overshoot Day*). Esto significa que en esa fecha la demanda de recursos naturales de la humanidad excedió la capacidad que la Tierra tiene de regenerarlos dentro de un año entero. En pocas palabras, la humanidad está usando los recursos 1.7 veces más rápido que lo que los ecosistemas del planeta pueden regenerar. De acuerdo con esta organización, el mundo se encuentra en un severo déficit del presupuesto ambiental anual:

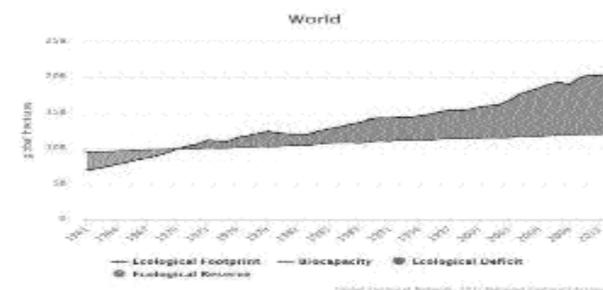


Figura 2: Déficit del presupuesto ambiental global 1960-2012. Global Footprint Network, 2017.

México no es ajeno a estos fenómenos: tiene déficit del presupuesto ambiental desde finales de la década de los setenta y ha ido en aumento:

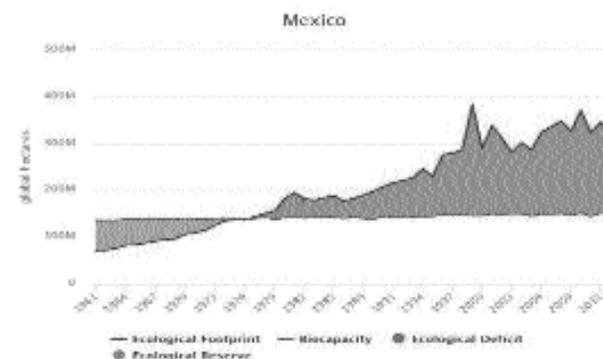


Figura 3. Déficit en el presupuesto ambiental en el caso mexicano. Fuente: Global Footprint Network, 2017

Los resultados de este análisis arrojan luz sobre el impacto ecológico del país. Se tiene una reserva ecológica si su huella es menor que su biocapacidad; de lo contrario está operando con un déficit ecológico. A menudo los primeros se denominan acreedores ecológicos, y los últimos deudores ecológicos. En el caso particular de México, podemos observar con claridad que desde hace cuatro décadas hemos

aumentado de forma sostenida nuestra deuda ecológica. A continuación, se detallan los temas prioritarios ambientales y su vínculo con la seguridad nacional:

Suelo. Los resultados de la “Evaluación de la Degradación del Suelo causada por el hombre en la República Mexicana” indican que el 44.9% de los suelos del país se encontraban afectados por algún proceso de degradación (Semarnat, 2016: 163). La degradación química ocupaba el primer lugar en extensión (34 millones de ha, 17.8% del territorio nacional), seguida por la erosión hídrica (22.7 millones de ha, 11.9%), eólica (18.1 millones de ha, 9.5%) y, la degradación física (10.8 millones de ha, 5.7%); mientras que los suelos sin degradación aparente ocupaban el 55.1% restante del territorio nacional (105.2 millones de ha. Los cuatro procesos de degradación del suelo, así como la superficie sin degradación aparente, se detectaron tanto en suelos de ecosistemas naturales como manejados (Semarnat, 2016: 163).

Agua. México se ubicará entre los países de América Latina más afectados en cuanto a suficiencia hídrica en las próximas dos décadas (Consejo Consultivo del Agua, 2015). Las proyecciones del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, resaltan la alta vulnerabilidad de los recursos hídricos ante los efectos del cambio climático. La situación actual de disponibilidad del agua puede agravarse ya que, de acuerdo con el Consejo Consultivo del Agua, A.C., el 22.7% del agua superficial se encuentra contaminada, el 33.2% tiene una calidad aceptable y sólo el 44.1% del agua superficial tiene condiciones óptimas y de buena calidad.³

De acuerdo con el Informe 2013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable:

– A nivel mundial México está considerado como un país con baja disponibilidad de agua. Los países con más disponibilidad son Canadá y Brasil.⁴

– La disponibilidad de agua por habitante en México ha disminuido en los últimos 100 años: en 1910, cada habitante disponía de 31 mil m³ mientras que para 2013 la cantidad disminuyó hasta los 3,983 m³ por habitante.⁵

Las áreas del país con una vulnerabilidad “muy alta” a los déficits hídricos se encuentran en el norte de Sinaloa, el área metropolitana del Valle de México, la cuenca del Conchos en el estado norteño de Chihuahua y en la cuenca Lerma-

Chapala entre el centro de México ciudades de Querétaro y León, según el IMTA⁶

Vegetación y ecosistemas terrestres. De acuerdo con la Carta de Uso del Suelo y Vegetación, en el 2011 el 71.7% del país (casi 140 millones de ha) estaba cubierto por comunidades vegetales naturales; la superficie restante, poco más de 55 millones de hectáreas (alrededor del 28% del territorio) había sido transformada a terrenos agropecuarios, áreas urbanas y otros usos del suelo antrópicos. De acuerdo con el mismo reporte, en 2011 sólo el 70% de la vegetación natural (equivalente al 50% del territorio) se conservaba en estado primario.

Hasta 2011 las selvas fueron el tipo de vegetación más afectada por la degradación, ya que sólo el 36% de su superficie original (11.4 millones de ha) aún se conservaba como selva primaria. En el caso de los bosques, en ese mismo año el 62% de su superficie (poco más de 21 millones de ha) permanecía en estado primario. Para poner estas cifras en contexto, de acuerdo a FAO (2015) en el año 2010, a nivel mundial, el 36% de los bosques existentes aún se conservaban en estado primario.

Biodiversidad. México es uno de los países con mayor biodiversidad por lo que la afectación producida a este activo por razones del cambio climático es elevada: nuestro país forma parte del grupo de los 15 países megadiversos que concentran en conjunto entre el 60 y 70% de la biodiversidad global (Mittermeier et al., 1997; PNUMA 2010). Entre las principales causas de pérdida de biodiversidad están: la transformación, degradación y fragmentación de los ecosistemas naturales por la expansión de la agricultura y la ganadería; la urbanización; la construcción de infraestructura; y la apertura de minas y canteras (PNUMA, 2012).

Alimentos y nutrición. El concepto de Seguridad Alimentaria lo define la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como el estado mediante el cual un “individuo, hogar, nación ... tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”.⁷

La inseguridad alimentaria y el cambio climático son dos fenómenos estrechamente interrelacionados y representan uno de los principales desafíos: por un lado, la agricultura y los sistemas alimentarios son parcialmente responsables del aumento de la temperatura del planeta,⁸ pero por otro, son

sistemas fundamentales en la solución para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar la adaptación al clima cambiante.⁹

El cambio climático amenaza la capacidad de garantizar la necesaria seguridad alimentaria que preserve la paz y el desarrollo sostenible.¹⁰

Energía. El cambio climático y los fuertes requerimientos de energía están estrechamente ligados. Así lo sustentó el *Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC, 2014a; 2014b) haciendo evidente la estrecha relación con las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector energético con el calentamiento global (IPCC, 1990).

Es necesaria esta reforma, ya que dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, la recién llegada administración no abre un apartado al tema de cambio climático ni medio ambiente, concentrando estos importantes tópicos en programas sociales como “sembrando vida” y apoyo a adultos mayores, dejando atrás las metas que, como México, se han firmado y ratificado y hoy son compromisos internacionales.

Ocupación territorial, crecimiento urbano e industrial.

La urbanización de espacios naturales o rurales por centros de población y/o industriales ha provocado un cambio en los espacios naturalmente provistos para mantener el necesario equilibrio ecológico y ha derivado en problemas colaterales como el uso intensivo de energía, agua y materias primas, producción de desechos y residuos, y asentamientos humanos muchas veces de manera irregular.

En resumen: los impactos del cambio climático se suman al resto de los problemas de desarrollo que tienen las naciones y obligan a los Estados a generar programas que articulen de manera eficiente las acciones de planeación, adaptación y mitigación al cambio climático. En la medida que los sistemas de planeación y gestión contemplan formas más integrales para abordar los múltiples problemas que surgen por el cambio en el clima mundial, se evitará la pérdida de actividades productivas, el deterioro de la calidad de vida de la población y el riesgo en seguridad que ello supone.

II) Cambio climático y la dinámica de seguridad global

En un reporte reciente del Fondo Mundial para la Conservación, se proponen tres elementos interdependientes

para alcanzar la estabilidad y la paz frente a la degradación ambiental y el cambio climático: sustentabilidad, estabilidad y seguridad (Doctrina 3S por sus siglas en inglés). La doctrina 3S se puede resumir en la siguiente fórmula: un sistema que no es ambientalmente sostenible crea inestabilidad que inevitablemente se convierte en inseguridad. Cuando el equilibrio entre el hombre y el ecosistema que le proporciona recursos se altera, se detona la inestabilidad. Por ello en las regiones o países no preparados para enfrentar estas situaciones, la amenaza a la seguridad y la paz aumenta (WWF, 2017:24)

En diversos foros internacionales se ha identificado al cambio climático como una amenaza para la seguridad global: durante la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en Ciudad de México en octubre de 2003, la Organización de los Estados Americanos adoptó la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, en cuyo párrafo 41 se indica: “Reconocemos que el cambio climático global puede constituir una amenaza, una preocupación o un desafío para la seguridad de los Estados del hemisferio.”¹¹

En el año 2007, a instancias de Reino Unido, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuya responsabilidad primordial es mantener la paz y la seguridad internacionales, sostuvo un debate sobre la posibilidad de considerar al cambio climático como una amenaza para la seguridad global. En 2011 Alemania impulsó un segundo debate sobre el tema, haciendo énfasis en la vulnerabilidad de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas emitió en junio de 2009 una Resolución,¹² mediante la cual externó su preocupación por las repercusiones que el cambio climático podría tener para la seguridad, invitando a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas a que, en el marco de sus respectivos mandatos, intensificaran sus esfuerzos para examinar el cambio climático, incluidas sus posibles repercusiones para la seguridad.

En septiembre de 2009, la Asamblea General, identificó en un informe las cinco vías por las cuales el cambio climático podría afectar a la seguridad:¹³

- i. “Vulnerabilidad: el cambio climático es una amenaza para la seguridad alimentaria y la salud y aumenta el grado de exposición de los seres humanos a fenómenos extremos;

ii. Desarrollo: el cambio climático puede producir una desaceleración o una reversión del desarrollo, aumentando la vulnerabilidad y la capacidad de los Estados para mantener la estabilidad;

iii. Reacciones y seguridad: la migración;

iv. Apátrida: la pérdida por un Estado de su condición de tal como resultado de la desaparición de su territorio tiene consecuencias para los derechos;

v. Conflictos internacionales: los efectos del cambio climático en los recursos internacionales compartidos o no delimitados pueden repercutir en la cooperación internacional.

En este informe se consideró al cambio climático como un “*multiplicador de amenazas*”, los factores que dan soporte a este concepto fueron previamente señalados en la Cumbre del Milenio: la persistencia de la pobreza, el hambre y las enfermedades; el rápido crecimiento de asentamientos urbanos informales, con viviendas insalubres e infraestructura y servicios inadecuados; altas tasas de desempleo; la escasez de tierras, aguas y otros recursos.

En 2015 los países miembros del G-7 encargaron un reporte independiente¹⁴ que identificó siete riesgos vinculados al cambio climático que pueden representar serias amenazas a la estabilidad de las sociedades: competencia por los recursos locales; falta de seguridad en los medios de subsistencia y migración; eventos climáticos extremos y desastres; volatilidad en precios y abasto de comida; manejo transfronterizo del agua; aumento en el nivel del mar y degradación costera; y efectos no intencionales de las políticas climáticas.

Durante la Cumbre Mundial Humanitaria, celebrada en Estambul en mayo de 2016, el Presidente de Nauru, Baron Waqa, solicitó a Naciones Unidas el nombramiento de un Representante Especial sobre Cambio Climático y Seguridad, cuyas responsabilidades incluirían:

- Mejorar el entendimiento sobre los aspectos de seguridad vinculados al cambio climático.
- Reportar regularmente a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las amenazas emergentes de seguridad y cambio climático.

– Facilitar la cooperación regional sobre asuntos transfronterizos que puedan ser afectados por el cambio climático.

– Auxiliar a países vulnerables a evaluar sus circunstancias nacionales de seguridad y a desarrollar planes de acción para incrementar su resiliencia.

– Identificar y monitorear puntos críticos potencialmente peligrosos y sus vínculos con el cambio climático y la seguridad.

– Involucrarse, de ser el caso, en actividades de diplomacia preventiva.

– Apoyar en situaciones de postconflicto ocasionadas por el cambio climático, en particular cuando existan factores de riesgo que afecten la estabilidad.

II.1. Arquitectura institucional para la seguridad climática

La mayoría de los beneficios de la mitigación son globales y distantes, mientras que los costos son locales e inmediatos. Las dimensiones geográficas y temporales del problema climático explican la inacción actual o al menos el retraso de acciones definitivas para enfrentar el cambio climático. Esto lleva a definir las instituciones necesarias para poder enfrentar efectivamente el reto de controlar, reducir y finalmente eliminar el problema del cambio climático.

El cambio climático es un problema global común donde a largo plazo, la mayoría de los países se beneficiarán de una reducción masiva de las emisiones globales de GEI. Sin embargo, los incentivos individuales para hacerlo son insignificantes en relación con los múltiples intereses que se afectan y porque la mayoría de los beneficios de los esfuerzos de un país para reducir las emisiones van a otros países.

Hay un aspecto positivo: un acuerdo climático internacional eficiente generará un excedente social importante para compartir entre los ciudadanos del mundo. Sin embargo, la economía política del cambio climático es desfavorable: los costos de cualquier acuerdo de este tipo son inmediatos, mientras que la mayoría de los beneficios ocurrirán en un futuro lejano, principalmente a personas que aún no han nacido y, a fortiori, no votan. En resumen, la mitigación del clima es una inversión a largo plazo. He aquí por qué el diseño y la arquitectura de las instituciones, así como su

fragmentación en términos de gobernanza, son tan importantes.

El cambio climático nos presenta un desafío masivo, sin precedentes y multifacético. Se puede ver como una profunda falla del mercado resultante de incentivos desalineados; como un problema de comportamiento, que requiere cambios marcados en las elecciones de millones de organizaciones y miles de millones de personas; como el estímulo para un cambio de época en períodos históricos, lejos de los sistemas de energía que estaban en el centro del proceso de modernización; como un desafío a largo plazo que debe ofrecer resultados sobre períodos medidos en generaciones; o como un desafío inmediato que la mayoría o todas las naciones del mundo deben abordar en solo unos pocos años. En todo caso, se trata, entre otras cosas, de instituciones. “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son los límites definidos por nosotros y que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional determina la forma en que las sociedades evolucionan a través del tiempo y, por lo tanto, es la clave para entender la evolución de la historia”.¹⁵

El marco institucional para gestionar el cambio climático debe caminar un delicado acto de equilibrio: balancear intereses a corto y largo plazo al mismo tiempo que incorporar una noción bastante aceptable de equidad. Debe ser visto con la credibilidad y la especificidad necesarias para generar cambios de gran alcance en la forma en que las personas interactúan con otros en el aspecto social y económico, pero también lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las demandas inesperadas en el futuro. Y debe coincidir con el pragmatismo y el realismo político de hoy con la necesidad de efectividad que durará mucho más allá del mañana. Esta es una tarea enorme y compleja para las cuales las instituciones raramente están diseñadas; por el contrario, evolucionan orgánicamente, especialmente en respuesta a los cambios en su entorno externo.

Sin embargo, se ve un cambio en el enfoque de los impactos prospectivos a los reales. Estos impactos pueden ser más o menos intensos, predecibles, detectables, impugnables y/o amigables con los medios.



Figura 4: North Douglass C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance.

En resumen, los impactos que son intensos pero impredecibles, fácilmente observables por el público y claramente el resultado del cambio climático, y magnificados por los medios de comunicación, son los que más probablemente exijan una respuesta política.

En este contexto se presenta el dilema de la capacidad real de las instituciones, más allá de sus motivaciones iniciales. ¿Qué necesidades de capacidad son específicas para las acciones climáticas? En términos generales, las acciones climáticas tienden a tener necesidades de capacidad que son similares a las de cualquier problema horizontal complejo que las políticas públicas deben abordar.

Este es un desafío particular para las formas tradicionales de gobernanza pública en los países en desarrollo, pero también en los países industrializados. El cambio climático, como una cuestión horizontal, tiende, en particular, a requerir tres tipos de capacidades: capacidades específicas del clima, capacidades relevantes para el clima y capacidades específicas por país para el clima.

Al igual que cualquier otro tema de política, la política climática necesita desarrollar una capacidad específica, es decir, una capacidad únicamente dedicada a desarrollar acciones climáticas. Sin embargo, dado que el cambio climático es un tema transversal, la mayor parte de la

capacidad institucional que es probable que se necesite para las acciones climáticas no es específica del clima, sino más bien relevante para el clima. Esto significa que habrá sido desarrollado por otros motivos distintos al cambio climático, en muchos sectores diferentes, como la energía, el transporte, la agricultura y la silvicultura, aunque puede tener el impacto más significativo en el éxito de las acciones o políticas climáticas.

De nuevo, estos dos primeros tipos de capacidades son necesarios (específicas y relevantes para el clima) porque son interdependientes. En comparación con la mayoría de las demás políticas, el cambio climático sigue siendo un problema emergente. Por lo tanto, es necesario desarrollar una capacidad específica para el clima para despegar la política climática. También es necesario para influir en otras áreas de políticas, de modo que estas otras áreas de políticas desarrollen la capacidad de integrar objetivos climáticos con sus otros objetivos sectoriales propios.

Se necesitan arreglos institucionales para desarrollar una estrategia climática -así como para definir una posición nacional en las negociaciones internacionales que tenga el respaldo de varios intereses nacionales en finanzas, comercio, energía, seguridad nacional, representados por poderosas instituciones nacionales. Deben encontrarse sinergias -o intercambios- entre los diferentes objetivos de política.

En términos más generales, no existe una receta sencilla para garantizar que el cambio climático se tome en serio al más alto nivel político. Además, la “economía política” de la toma de decisiones puede ser bastante desfavorable para reformas de políticas amplias, como las requeridas para el cambio climático. Muchos obstáculos de procedimiento y legislativos pueden impedir que un país opte por un ambicioso programa climático, en particular si debe integrarse en un acuerdo internacional. Muchos intereses especiales también pueden influir en el proceso de toma de decisiones. Desarrollar tal capacidad relevante para el clima representa, por lo tanto, un desafío muy complejo y puede ser necesario considerarlo en el contexto de amplias reformas institucionales dentro de un país.

En este sentido, el nivel de desarrollo económico se considera, por muchos expertos, como un indicador proxy de la capacidad de un país para asumir un nuevo desafío político, como el cambio climático. Esto es particularmente cierto en el tema de la capacidad específica (skills). El desarrollo económico generalmente permitirá asignar nuevos

recursos privados y públicos para preparar estudios científicos y contratar y/o capacitar personal en ministerios y agencias para el trabajo climático.

El vínculo entre el desarrollo económico y la capacidad institucional no es tan simple. De hecho, investigaciones recientes sugieren que no es el desarrollo económico lo que impulsa la capacidad institucional, sino que, a la larga, es la capacidad institucional la que impulsa el desarrollo económico.¹⁶ Un análisis de la capacidad institucional no solo pretende enfatizar las dificultades institucionales de los países en desarrollo. Si bien es claro que, en general, los países en desarrollo tienen menos capacidad institucional que los países desarrollados, cada país desarrollado tiene su propio conjunto de problemas institucionales, que probablemente influyan en el tipo de políticas futuras que puede ofrecer. Igualmente pasa entre naciones en desarrollo. Nuevamente, es la asimetría en los niveles de desarrollo e institucionalidad, no solo entre países sino en el interior de cada uno, que el problema institucional se vuelve complejo.

Según Biermann, Pattberg, van Asselt y Zelli (2009), el término arquitectura de gobernanza global se ha empleado para describir el complejo institucional más amplio en áreas de relaciones internacionales tales como la seguridad internacional, comercial, y protección del medio ambiente. Se define el término aquí como el sistema general de instituciones públicas y privadas que son válidas o activas en un área temática dada de la política mundial. La arquitectura se puede describir como el meta-nivel de gobernanza (Bielmann *et al*, 2009: 15).

Biermann *et al*. hablan de tres tipos de fragmentación:

Integración Institucional (Tabla 1)		
Sinérgica	Cooperativa	Conflictiva
Una institución central con otras instituciones estrechamente integradas	Instituciones centrales con otras instituciones que están poco integradas	Diferentes instituciones, en gran parte no relacionadas
Las normas básicas de las instituciones están integradas	Las normas básicas no son conflictivas	Conflicto en las normas centrales
Todos los actores relevantes apoyan a las mismas instituciones	Algunos actores permanecen fuera de las instituciones principales, pero mantienen la cooperación	Los principales actores apoyan diferentes instituciones

(Bielmann *et al*, 2009: 19)

En todo caso, el arreglo institucional es clave para poder “operar” los cambios legales y de regulación que supone enfrentar los riesgos asociados al cambio climático.

2) Cambio climático y la economía

El cambio climático, al igual que otros problemas ambientales, implica una externalidad: la emisión de gases de efecto invernadero daña a otros sin costo para el agente responsable de las emisiones. La teoría estándar de las externalidades, bajo certidumbre, competencia perfecta y con un solo gobierno, apunta hacia alguno de varios temas: la imposición del emisor equivalente al costo social marginal (Pigou); la valuación de asignación de derechos de propiedad (Coase); y la regulación directa.

Pero en estos temas hay tres problemas centrales:

- La existencia de un problema complejo y de difícil medición: los impactos efectivos del cambio climático en todos los aspectos de la estructura de costos económicos, políticos y sociales
- La complejidad jurídica de tratar un tema transversal entre naciones
- La definición de los mejores instrumentos en un mundo global asimétrico

Por lo tanto, si bien la teoría estándar puede proporcionar conocimientos iniciales útiles, tiene un problema de política económica mucho más profundo y complejo: la definición de una acción colectiva internacional inter temporal con grandes incertidumbres y fallas de mercado vinculadas. Esta complejidad obliga a cubrir un rango muy amplio de tópicos, incluidos: la teoría de economía de crecimiento y desarrollo; factores industriales; innovación y cambio tecnológico; arquitectura internacional de instituciones e institucionalidad; economía internacional economía; demografía y migración; finanzas públicas; información y administración de riesgos; y economía ambiental y economía pública en general. Estos elementos se deben nutrir, además, de informaciones provenientes de ciencias que la económica ha incorporado poco en sus modelos de desarrollo y de proyecciones macroeconómicas de largo plazo: biología, salud, meteorología, etc.

Además, la naturaleza del problema en términos de sus causas y efectos implica que es probable que participe una amplia gama de perspectivas éticas, incluidas cuestiones de

ética, moral pública, equidad, justicia, libertad, derechos, sostenibilidad y administración. Existen diferencias éticas fundamentales entre estos enfoques, pero cada uno apunta hacia un enfoque en resultados medibles similares, tales como ingresos, formas de capital y riqueza, incluido el medio ambiente, la salud, la educación y las formas de vida.

Un aspecto crucial en el modelaje macroeconómico de la economía del cambio climático tiene que ver con la valuación y administración de riesgos, es decir, la incertidumbre, un elemento clave de la mayoría de los aspectos del cambio climático. Los criterios por los que se evalúan las decisiones deben tener en cuenta cuidadosamente el grado de incertidumbre, los horizontes a largo plazo y el rango de posibles resultados. Los posibles resultados que deben considerar cambios irreversibles importantes en el clima que por el momento no se han podido definir con total precisión en términos de su impacto económico permanente. Dicha incertidumbre sobre las consecuencias científicas, económicas y sociales del cambio climático hace que sea especialmente desafiante para la acción colectiva internacional llegar a un acuerdo sobre los objetivos de emisión de gases de efecto invernadero y sobre los objetivos macroeconómicos globales a alcanzar. La armonización macroeconómica que ello implica es altamente compleja y difícil de estructurar.

La omnipresencia de la incertidumbre también influirá en la elección de los instrumentos en términos de impuestos, mercados, derechos de propiedad y regulación. Por ejemplo, ¿los precios o las cantidades -impuestos o cuotas- son instrumentos de política más apropiados ante la incertidumbre y la información asimétrica involucrada? La incertidumbre también afectará el ritmo y el grado de acción;

¿Cómo deberíamos actuar cuando sabemos que podremos aprender más en el futuro, cuando algunos efectos posibles son irreversibles y cuando algunas inversiones en infraestructura son irrecuperables? Y la existencia de una gran incertidumbre implica que tomar enfoques simples para descontar el futuro será engañoso e incorrecto. Tendremos que volver a los primeros principios de la evaluación del bienestar y tal vez a los principios fundamentales de la economía poniendo mayor énfasis en la equidad y viabilidad de la especie humana y no en la eficiencia de los mercados.

La economía del cambio climático se ha centrado en modelar las implicaciones del crecimiento para las emisiones, examinar y modelar la economía desde distintas opciones tecnológicas, calcular los “costos sociales del carbono” y

explorar los impuestos, el mercado y otras estructuras. Muchos elementos de los fundamentales económicos para medir una “economía de cambio climático” se han establecido con relativo éxito. Desde la perspectiva esencial del problema de la acción colectiva internacional, ahora el análisis se centra en los países individuales y cómo deben evaluar sus propias posiciones políticas, junto con un análisis de cómo generar una acción internacional fuerte. Si ese análisis y comprensión son compartidos y respaldados conjuntamente, es mucho más probable un acuerdo internacional.

Por ello el estado actual del análisis de un tema tan complejo como lo es la economía del cambio climático se centra, en lo general, en la relación cambio climático-crecimiento global. El crecimiento y el cambio climático están muy interrelacionados: por ejemplo, ¿cómo impulsará el crecimiento las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero? ¿Cómo afectará el cambio climático al crecimiento, tanto a corto como a largo plazo? ¿Cómo afectarán los procesos de crecimiento a las personas en diferentes circunstancias? ¿Y cómo podría la mitigación de los gases de efecto invernadero afectar el crecimiento? Y un tema central: ¿cómo se reparten los costos de la migración hacia un estado estable (steady-state) entre países y entre niveles de ingreso para resolver el problema climático?

Por esta razón, es necesario entender cómo el crecimiento puede verse afectado por el deterioro ambiental en ausencia de control de gases de efecto invernadero. El cambio climático tiene profundas implicaciones para el entorno en el que se desarrolla la actividad social y económica, y puede tener efectos igualmente importantes sobre la prosperidad y el desarrollo humano. En términos sociales, es probable que los países en desarrollo se vean más afectados. Se verán afectados no solo por una mayor variabilidad (por ejemplo, que sufran una mayor incidencia de sequía e inundación) sino también por un entorno general más adverso a medida que aumentan las temperaturas. Tendrán que lidiar con esto a pesar de los bajos ingresos y los escasos márgenes de ajuste. Esta combinación presenta un desafío muy serio y profundiza ya tendencias macroeconómicas no ligadas necesariamente al cambio climático, una de ellas la creciente disparidad de ingresos.

Los sectores de algunas industrias sujetas a la competencia mundial también se pueden beneficiar de la cooperación internacional y la acción individual de cada país. Al decidir sus posiciones sobre cómo participar en la acción

internacional y sobre cómo implementar sus propias responsabilidades, los países aportarán criterios más allá de las implicaciones para el crecimiento y la competitividad. Estos incluyen, en el caso de la política energética, la seguridad del suministro y el acceso a la energía en los países en desarrollo. Es probable que las decisiones varíen de un país a otro, ya que, entre otros, los objetivos, la dotación de recursos naturales, las tecnologías, las estructuras de mercado y las instituciones pueden diferir. Es probable que muchas medidas para promover la seguridad energética, como las tecnologías bajas en carbono en la electricidad y la eficiencia energética, también promuevan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Tanto por razones de equidad como por presiones financieras internas, es probable que los países en desarrollo como México busquen financiamiento externo para las inversiones involucradas en su contribución a la mitigación. La magnitud del desafío y los límites a la ayuda exterior indican que es probable que la ampliación de los mecanismos de mercado para promover tales inversiones sea crucial. Es probable que involucren no solo generación de energía, sino también transporte, agricultura y deforestación. En el caso de México el asunto es además cómo desenganchar su economía del petróleo y migrar al menor costo y lo más suavemente posible hacia un estado de generación de energías renovables sin ese fósil.

De lo anterior se deriva la importancia que la denominada “adaptación” tiene como potencial para reducir el impacto del cambio climático. Es un hecho científico, como ya se ha señalado, que el cambio climático sustancial ya es inevitable, y que la mitigación solo tendrá un efecto menor en las reservas de gases de efecto invernadero en este período de tiempo considerando las actuales resistencias al cambio (ie. Estados Unidos). Entonces, la adaptación es una respuesta de política esencial, y la comunidad internacional debe encontrar formas de apoyar la adaptación, especialmente en los países más vulnerables. Los orígenes y los impactos del cambio climático (causados por el mundo rico, pero que afectan más gravemente a los pobres) hacen que los argumentos en favor de una fuerte asistencia para el desarrollo sean aún más convincentes. En gran medida, las políticas para promover la adaptación, en términos de diversificación de oportunidades, estará estrechamente relacionadas con aquellos para el desarrollo en general, pero algunas inversiones adicionales específicas en términos de infraestructura, variedades de cultivos y otras áreas ya es probable que sean importantes.

Como ya se mencionó, las emisiones actuales de gases de efecto invernadero están en una ruta peligrosa porque se relacionan con un insumo fundamental del crecimiento económico: la energía. Mientras el crecimiento se base en el consumo de energía, y el consumo sea desproporcional entre países (los costos no son homogéneos) el problema termina dependiendo de pocos factores anclados en aspectos más relacionados con la geo política y geo industrialización y no en aspectos del bienestar colectivo. Ahí la complejidad de lograr una adecuada armonización macroeconómica y política global.

La energía representa aproximadamente dos tercios de las emisiones. Las reducciones en las emisiones de esta fuente dependen en gran medida de los cambios en los vínculos entre la actividad económica y la intensidad energética, y de la intensidad energética a la intensidad del carbono. Las medidas para reducir la energía requerida por unidad de producto e ingreso incluyen alterar la combinación de actividades económicas y promover la eficiencia energética. La reducción del carbono por unidad de energía se debe en gran medida a las tecnologías, muchas de las cuales ya están disponibles, y hay más en desarrollo. Están más cerca en la generación de energía que en el transporte, y la demanda de transporte está creciendo aún más rápidamente que la demanda de energía.

Las revisiones actuales sobre las distintas políticas energéticas en materia, por ejemplo, de transporte, obligan a un enfoque de ahorro de energía, pero eso es claramente insuficiente. Se tienen que generar nuevos patrones de consumo y nuevas tecnologías que eliminen el uso de fuentes dañinas al ambiente. Y esta migración implica elevados costos públicos y privados que tienen que negociarse en un mundo que no se permite ineficiencias en el suministro y uso de energía. Por eso para México es indispensable tomar acciones inmediatas para iniciar una ruta que reduzca cuanto antes los riesgos potenciales de la no-acción en materia de cambio climático y su correspondiente en seguridad.

Gestión de los problemas de crecimiento, ritmo de ajuste y competitividad tendrán más éxito si los grupos de países actúan de manera conjunta para que sus economías se ajusten a los cambios en los precios relativos durante un período de tiempo similar. Esto ya lo hacen algunos países y por eso México no puede estar atrás de estos cambios.

3. Los costos de la inacción y los riesgos en materia de seguridad climática

El clima cambiante y el aumento de las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GHG) aceleran múltiples amenazas, incluyendo tormentas más severas, sequías y olas de calor, aumento del nivel del mar, daños por tormentas más frecuentes y severos, y acidificación de los océanos. Más allá del tipo de cambios graduales que ya hemos experimentado en la denominada “era industrial”, el calentamiento global plantea amenazas adicionales de cambios a gran escala, ya sean cambios en el sistema climático global, como la desaparición del hielo marino ártico a fines del verano y el derretimiento de grandes capas de hielo glacial, o los impactos del cambio climático en los ecosistemas, como el peligro crítico o la extinción de un gran número de especies.

Uno de los aspectos más relevantes en materia de seguridad es la complejidad de las negociaciones y la urgencia de una definición en la materia. En el caso de la Unión Europea, en materia de seguridad relacionada con el cambio climático:

1. No hay una estrategia única definida para la gestión de riesgos climáticos.

- 1.1. La seguridad climática se ha integrado en las estrategias globales de la UE, se ha convertido en parte del enfoque diplomático de la UE en cuestiones climáticas.

- 1.2. Se ha vuelto cada vez más presente en estrategias de desarrollo a través de un mayor enfoque en la resiliencia.

2. No hay una política o proceso de cooperación formal para las instituciones y miembros de la UE en la búsqueda de respuestas apropiadas a los riesgos climáticos identificados.

- 1.1. Hay diferencias institucionales sobre cómo enmarcar la «Seguridad climática» en la UE

- 1.2. Es insuficiente la capacidad estratégica para priorizar entre los distintos riesgos y amenazas.

3. La prevención efectiva del clima, relacionada con los desafíos de seguridad, requieren:

- 3.1. La integración de la seguridad en la alerta temprana como de mecanismos de prevención de conflictos.

energía y políticas de aprendizaje e incorporación de innovación tecnológica:

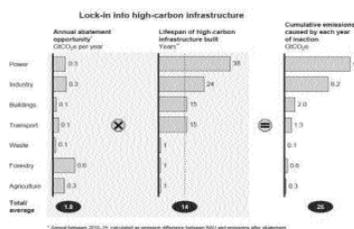


Figura 6: McKinsey and Co. (2014), IBID.

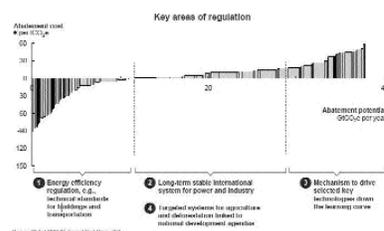


Figura 7: McKinsey and Co. (2014) IBID

Por su parte, la oficina de la Presidencia de Estados Unidos¹⁸ plantea diferentes costos asociados con la inacción en materia de cambio climático. Retrasar la mitigación puede dar lugar a diversos tipos de costos que vamos a experimentar en diferentes proporciones, dependiendo de las opciones de políticas que se adopten.

Costo 1: aumento en la concentración máxima de CO₂

Si la demora significa un aumento en la concentración máxima de CO₂, la demora ocasionará un calentamiento adicional y daños económicos adicionales como resultado del cambio climático. Los economistas que han estudiado los costos del cambio climático encuentran que los aumentos de temperatura de 2° Celsius, por encima de los niveles preindustriales o menos, pueden ocasionar daños económicos agregados permanentes.

Si un retraso provoca que el aumento medio de la temperatura global se establezca en 3 ° Celsius por encima de los niveles preindustriales, en lugar de 2°, ese retraso provocaría daños adicionales anuales de aproximadamente 0.9% del PIB de Estados Unidos, esto es, USD150,000 millones de dólares. El siguiente aumento de grado, de 3° a 4°, incurriría en mayores costos anuales adicionales de aproximadamente el 1.2% del PIB estadounidense, es decir USD200,000 millones de dólares. Estos costos no son únicos: se incurrirán año tras año debido al daño permanente causado por el cambio climático adicional que resulta de la demora.

Costo 2: el costo marginal en múltiples sectores de reducciones más agresivas por culpa del retraso

Si el retraso lleva a metas más ambiciosas que cumplir para regresar a los objetivos de temperatura deseados, el costo incremental puede ser mayor por la afectación de sectores económicos más amplios que los actuales.

Costo 3: el desincentivo a la innovación

Retrasar cualquier acción hoy da una señal negativa a los inversionistas que asignan recursos a energías renovables. Es por ello que una seguridad jurídica de que “todos cumplen” garantiza flujos de inversión en nuevas tecnologías a largo plazo.

Costo 4: no poder alcanzar los objetivos globales por causa de un retraso

Daños crecientes si el retraso significa que los objetivos de clima globales se han perdido, obligando a escenarios donde las concentraciones, las temperaturas y otros cambios más importantes en el clima global serían mayores que sin la demora.

Costo 5: cuando se pueden alcanzar los objetivos globales, pero a un costo mayor que el actual

Si la política de CC y seguridad climática se retrasa, pero sigue alcanzándose el objetivo climático, por ejemplo, la estabilización de las concentraciones de CO₂. Podría llegarse al punto en que los costos asociados a ese objetivo sean mayores en términos nominales y reales por simple tendencia inflacionaria.

Costo 6: asociados a los efectos no medibles del cambio climático que afectan las estructuras económicas globales

Los estudios económicos en materia de cambio climático utilizan diferentes fuentes de datos y usan una variedad de mediciones que usualmente no proporcionan estimaciones directas del costo agregado o total del cambio climático. Debido a que la estimación del costo total del cambio climático requiere especificar futuras trayectorias económicas y poblacionales de referencia, los esfuerzos para estimar el costo total del cambio climático generalmente se basan en modelos de evaluación integrados (IAM). Los IAM son una clase de modelos que incorporan dinámicas climáticas y económicas que estiman las respuestas de la actividad económica al aumento de las emisiones ante

variaciones en el clima. Proyectan variables climáticas futuras y otras variables económicas y estiman los daños económicos totales (y en algunos casos, los beneficios) del cambio climático que incluyen impactos sobre la agricultura, la salud, los servicios de los ecosistemas, la productividad, la demanda de calefacción y refrigeración, el aumento en el nivel de los océanos y adaptación.

Los costos totales del cambio climático son sustanciales y se observa, en general, que hay dos temas comunes: por un lado, las estimaciones de daños siguen siendo inciertas, especialmente para grandes aumentos de temperatura, y por otro, los costos del cambio climático aumentan de forma no lineal con el cambio de temperatura, haciendo que los modelos lleguen a serias dificultades al momento de trazar políticas públicas lineales.

4. La asimetría de políticas públicas

Cumplir los estrictos objetivos climáticos con acciones de un solo país o un pequeño grupo de países no es deseable, lo que hace que la coordinación internacional de políticas sea esencial. Sin embargo, investigaciones recientes muestran que incluso si se produce un retraso en los esfuerzos internacionales de mitigación, la acción unilateral o fragmentada, incluso asimétrica, reduce los costos de la demora: aunque la acción internacional coordinada inmediata es el enfoque menos costoso, la acción unilateral es menos costosa que no hacer nada. Este fenómeno es importante considerando las actuales acciones de los Estados Unidos con quien tenemos una estrecha relación comercial.

Hay razones objetivas de porqué es importante este paquete de reformas en materia de seguridad climática para México. Los costos de atender el cambio climático en nuestro país ya son muy elevados. Y tal como se indicó, uno de los retos principales en materia de instrumentación de política económica del cambio climático es que la estructura de costos asociada a este fenómeno es de naturaleza exponencial, mientras que el diseño de políticas públicas es de naturaleza lineal debido a las restricciones en materia presupuestal que enfrentaría México. Cada momento de retraso hace potencialmente mayor el costo de la inacción.

Hay diversas estimaciones respecto al costo de atender el cambio climático en México y varían con base en las metodologías de cálculo, las premisas y las categorías de acción climática que se consideren.

1. Según la Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se necesitarán entre USD168,000 y USD178,000 millones de dólares en acciones de mitigación para que México cumpla con su meta de reducir 30% de sus emisiones de GEIs. Si se suman los gastos en acciones de adaptación a los efectos ya existentes (y crecientes) del cambio climático, estamos hablando de un valor alrededor de 300 mil millones de dólares. Si el PIB de México es de aproximadamente 1.16 billones de dólares esto significa que los recursos necesarios para dar cumplimiento a la meta de reducción de GEIs y al mismo tiempo proteger el país de los efectos del cambio climático se aproximan a una tercera parte de toda la riqueza producida por el país en un año. Si dividimos estos recursos por los años que todavía nos quedan para la fecha límite de 2020, sería necesario aportar anualmente al cumplimiento de este compromiso casi 5% del PIB. Este valor es similar a lo que gasta México anualmente en educación.

2. La Presidencia de la República estima una cifra de 6% del PIB aproximadamente. Esta cifra es similar a la estimada por SEMARNAT y que es de entre 6% y 7% del PIB.

En México los sistemas físicos y biológicos se encuentran en un estado de severo deterioro sin contar los impactos del cambio climático: si consideramos que es muy poco probable que se logre estabilizar la temperatura promedio global por debajo de los 2 grados centígrados, la severidad y complejidad del reto que México tendrá que enfrentar para brindar soluciones adaptativas cuando los sistemas naturales se encuentran seriamente degradados antes de que ocurran los impactos más severos del cambio climático es evidente.

ND-GAIN reúne más de 74 variables y 45 indicadores básicos con los cuales se mide la vulnerabilidad y la preparación de 192 países de la ONU, considerando un horizonte de tiempo que va desde 1995 hasta el presente. Evalúa dicha la vulnerabilidad, considerando cinco sistemas de soporte vital, que se denominaron como sectores y los cuales son, agua, salud, servicios ecosistémicos, hábitat humano (ciudades) e infraestructura. En el caso de México, el ND-GAIN posiciona al país en el lugar 75, con un índice de 55, una tendencia a subir y compartiendo la posición con Brasil, pero debajo de países como Costa Rica (Lugar 61) o Uruguay (Lugar 55).

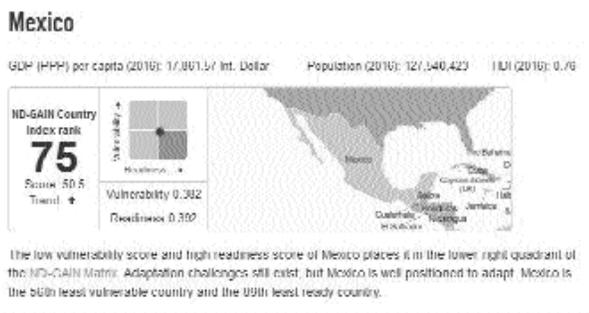


Figura 8: ND-GAIN Matrix-Mexico.

Como se indicó, la instrumentación de políticas económicas y sociales en un escenario de restricción presupuestal hace urgente tomar medidas que mitiguen y reduzcan los riesgos y costos potenciales que el país va a enfrentar con el cambio climático. Sumado a ello la complejidad en materia de riesgos de seguridad que el país enfrenta por cuestiones climáticas. El Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México señala¹⁹ plantea:

“El alcance del cambio climático, en las distintas dimensiones –internacional, nacional y humana–, genera preguntas fundamentales como: cuáles son las decisiones de adaptación más apropiadas para cada región; cómo financiar los costos; y cómo ir atendiendo los aspectos sociales, de salud, de servicios públicos y de gobernabilidad.

Este fenómeno genera también un impacto en las generaciones futuras, asumiendo que se contará con la capacidad para responder ante desastres naturales: la utilización de recursos impactará en las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones.

Desde la perspectiva internacional, la existencia de «*refugiados ambientales*» estarían redefiniendo la geografía humana del planeta Tierra. Entre los mecanismos que debían ser adoptados están: la protección forestal, la adaptación y la tecnología; los mecanismos de financiamiento de largo plazo y el establecimiento de indicadores para asegurar que el calentamiento global permanezca por debajo de los 2°C.

Existen documentos de estrategia nacional que describen los recursos y acciones que deben adoptarse para adaptarse a los efectos negativos. La intervención de las fuerzas armadas en la seguridad nacional puede significar lo siguiente: soporte básico y logístico a las autoridades

civiles; incremento de la frecuencia, escala y complejidad de misiones militares; modelación de escenarios de inestabilidad a mediano y largo plazo; multiplicador de amenazas, pero también en un modelo de desarrollo sostenible.”

Las respuestas actuales al cambio climático no logran administrar de manera efectiva la gama completa de riesgos de seguridad climática. Existe una falta de correspondencia entre el análisis de la gravedad de las amenazas a la seguridad climática y el esfuerzo político, diplomático y financiero que los países gastan para evitar los riesgos asociados.

En vista de una seria amenaza a la seguridad climática y la necesidad de tomar decisiones con información incompleta y modelos que predicen resultados divergentes, la administración de riesgos asociados con el cambio climático se vuelve clave. En este sentido, hay dos problemas importantes en el análisis de las complejidades que representa un modelo de riesgos y económico multidimensional:

- La asimetría de políticas públicas
- La asimetría entre países y sectores

Los efectos asociados al cambio climático son, por naturaleza, complejos y multidimensionales. Abarcan todo tipo de aspectos: desde ambientales hasta sociales, políticos, económicos, culturales. La dinámica de un fenómeno con tales repercusiones genera, por naturaleza misma de los impactos asociados, cambios que son predominantemente exponenciales e inciertos: ¿cuál es el efecto final del calentamiento global sobre los océanos y el costo económico asociado? o por ejemplo ¿cuál es el costo de perder de manera permanente un glaciar? El efecto de los cambios que produce el calentamiento global es inconmensurable en la mayoría de los casos, por ello la inacción no tiene curvas de costos lineales, sino exponenciales: a medida que aumenta el retraso en acciones concretas el costo asociado futuro es, exponencialmente, más grande.

El problema está no solo en la naturaleza misma de estos costos sino en que las políticas públicas son de naturaleza lineal, no exponencial: tienen un límite determinado por los presupuestos y las capacidades financieras y técnicas que tienen. De ahí el dilema de enfrentar un problema con una dinámica distinta a las de los instrumentos de política pública al alcance.

El otro tema de asimetría tiene que ver con las diferencias estructurales que existen al interior de los países: áreas y sectores sociales y económicos con distinto grado de desarrollo y capacidades. Esto también representa un enorme reto cuando se busca una legislación única para enfrentar situaciones divergentes entre zonas en un mismo país.

Aquí nuevamente la complejidad de diseñar, acordar y finalmente implementar un paquete de reformas en materia de seguridad climática: las negociaciones intersectoriales con instrumentos de política pública acotados por dimensiones del orden lineal, ante un fenómeno con una dinámica exponencial, obligan a un escenario de negociaciones complejas y multi partes.

Esta es una de las razones por las cuales la Unión Europea, en materia de seguridad climática, no tiene una estrategia única definida para la gestión de riesgos asociados al cambio del clima, de modo que la seguridad climática se ha integrado a las estrategias de desarrollo a través de un mayor enfoque en la resiliencia.

En el caso de Estados Unidos el proyecto de Ley Lieberman-Warner iniciado en 2007 ha sufrido diferentes modificaciones y adecuaciones legales y políticas que brindan una experiencia muy rica en materia de integración documental, tópicos centrales a discutir y aspectos relevantes a desechar.

III) Seguridad climática en México: el enfoque estratégico WEF

En el informe “*El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad*” de las Naciones Unidas publicado en 2009, México aportó su visión respecto al vínculo entre cambio climático y seguridad,²⁰ sosteniendo que:

“Bajo la perspectiva de la seguridad ampliada o multidimensional, sustentada en la naturaleza de las nuevas amenazas a la sociedad internacional y en las siete esferas de la seguridad humana propuestas en 1994 por el PNUD en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (económica, política, personal, ambiental, social, alimentaria y de salud), la seguridad se refiere a las condiciones de estabilidad que se suponen benéficas para el desarrollo de los individuos, un país o de la comunidad internacional.

La crisis provocada por el cambio climático es global, progresiva y amenaza la supervivencia del ser humano en el planeta.

En México, los impactos del cambio climático provocarán aumento en la intensidad de períodos de sequías, lluvias y ciclones tropicales, lo cual exacerbará las iniquidades en empleos, la salud, acceso a los alimentos, agua y otros recursos; esto puede ser un detonante que afecte las condiciones de seguridad en las diferentes regiones y sectores del país.”

Ante estos escenarios, el gobierno de México propuso institucionalizar la articulación de las agendas de cambio climático y gestión de riesgos en desastres a través de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. En la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40 se indica que los costos de la variabilidad climática natural “han pasado de un promedio anual de 730 millones de pesos en el periodo de 1980 a 1999 a 21,950 millones para el periodo 2000-2012.

Los resultados muestran que, de los 2,456 municipios del país, 1,385 están en la categoría de alto riesgo de desastre y concentran 27 millones de habitantes. (Gobierno Federal, 2013, 35), es decir 23% de la población.

Municipios más vulnerables a los impactos del cambio climático



Figura 9: Gobierno de la República, 2014

A nivel teórico se han planteado escenarios con una visión estratégica frente a un problema multidimensional. Un ejemplo es el reporte “*Going beyond two degrees? The risks and opportunities of alternative options*” donde se sugieren cuatro estrategias diferentes en la planeación preventiva, en caso de sobrepasar el umbral de temperatura de 2°C:

1) Sistemas estratégicos y mejores prácticas para México en el enfoque estratégico WEF

Como indica el World Economic Forum (WEF):

“En la Figura (11), un grupo de riesgos interconectados relacionados con el medio ambiente - incluidos los fenómenos meteorológicos extremos, el cambio climático y las crisis del agua- ha figurado sistemáticamente entre los principales riesgos mundiales durante los últimos siete años.

Los riesgos relacionados con el medio ambiente se destacan en el panorama global del año 2017, con cada riesgo en la categoría de ‘mayor impacto’ y ‘mayor probabilidad’. Los riesgos ambientales también están estrechamente interconectados con otras categorías de riesgo. Cuatro de las diez principales interconexiones de riesgo en el informe de 2017 implican riesgos ambientales, siendo la más frecuentemente citada la combinación de “crisis de agua” y “fracaso de la mitigación y adaptación al cambio climático.

Esto demuestra que el manejo ineficaz de los “bienes comunes globales” -los océanos, la atmósfera y el sistema climático- puede tener consecuencias tanto locales como globales. Por ejemplo, los cambios en los patrones climáticos o las crisis del agua pueden desencadenar o exacerbar los riesgos geopolíticos y sociales, como los conflictos internos o regionales y la migración involuntaria, particularmente en áreas geopolíticamente frágiles”.

La complejidad del cambio climático, en relación con los riesgos que conlleva para la seguridad global y nacional en múltiples regiones, cuestiona a su vez la efectividad de la arquitectura institucional al alcance. Nuevamente el World Economic Forum comenta:

“Sin embargo, con el poder y la influencia política cada vez más distribuidos, se reconoce cada vez más que las agencias internacionales y los gobiernos por sí solos no pueden ofrecer la respuesta a los riesgos ambientales. Requiere nuevos enfoques que adopten una “visión de sistemas” más amplia de los desafíos interconectados, y que impliquen un conjunto de actores más grandes y más diverso.

El surgimiento de tal cooperación multidimensional para administrar nuestros bienes comunes ambientales será

desafiante en el contexto internacional descrito anteriormente, pero es esencial si queremos responder adecuadamente a los riesgos estructurales que plantea el cambio climático, el clima extremo y las crisis del agua”.

Para nuestro país se requiere un arreglo legal, institucional y político con una visión de “sistemas estratégicos”. Piénsese en siete áreas específicas para dimensionar el problema de los riesgos asociados al cambio climático:

- Protección del medio ambiente (paisajes sostenibles y resilientes)
- Formación de coaliciones eficientes (negociaciones multidimensionales)
- Compromiso con la política climática (voluntad política)
- Precios del carbono y divulgación de riesgos financieros (mercado de bonos del carbono nacional y coordinación financiera/fiscal)
- Transición a energías limpias (transporte, ciudades inteligentes)
- Comprensión de los riesgos (paquete de reformas en materia de seguridad climática)
- Beneficios económicos de la acción climática (valor compartido de Michael Porter)

Las áreas estratégicas para un país se denominan “Sistemas estratégicos”: es un sistema porque representa un objeto complejo cuyos componentes se relacionan con al menos algún otro componente; puede ser material o conceptual. Todos los sistemas tienen composición, estructura y entorno, tal como ocurre con un problema como el climático que es multidimensional.

Son estratégicos porque requieren de un proceso sistemático de desarrollo e implementación de planes para alcanzar propósitos u objetivos, en nuestro caso la administración y eventual reducción del riesgo de inseguridad derivados del cambio climático.

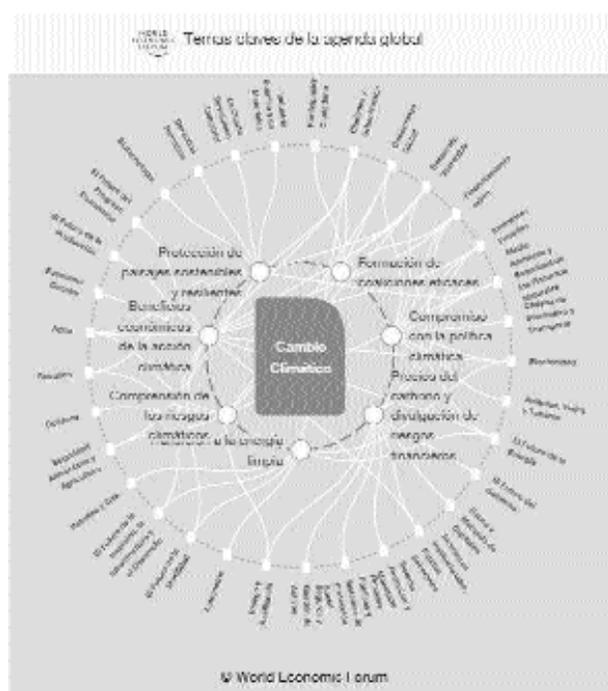


Figura 11: World Economic Forum, Global Risk Report 2017.

En este enfoque hay 7 temas que México puede adoptar en materia de planeación estratégica con el objeto de dimensionar el alcance del paquete de reformas en materia de seguridad climática que se propone:

1. “Protección del medio ambiente (paisajes sostenibles y resilientes). - Los países ahora están desarrollando y promoviendo programas nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible descritos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. El éxito de estos enfoques dependerá de garantizar las necesidades de la población, facilitar medios de vida sostenibles y mejorar los beneficios ecológicos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible enfrentan enormes desafíos: aumentar la producción de alimentos y fibras en más del 50% a fin de satisfacer las necesidades de las poblaciones más grandes y ricas; revertir la degradación de la tierra y la deforestación; y aumentar sustancialmente los servicios como el almacenamiento de carbono, la regulación del flujo de agua, la calidad del agua, la calidad del aire y el apoyo a la biodiversidad.

Históricamente, las poblaciones en crecimiento se han visto respaldadas por la expansión de la superficie agrícola. Como resultado, la agricultura es uno de los emisores más importantes de gases de efecto invernadero y causa de la

deforestación. Al transformar los 49 millones de kilómetros cuadrados estimados en todo el mundo actualmente en cultivo agrícola, un área aproximadamente del tamaño de Asia, las partes interesadas pueden apoyar mejor el desarrollo rural, fomentar los avances tecnológicos y garantizar la protección de valiosos servicios ecosistémicos.

En el pasado, la investigación y el desarrollo de la agricultura ha estado dominada por el sector público en los países en desarrollo, y ha sido desatendida en muchos países de bajos ingresos. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha descubierto que las inversiones en investigación y desarrollo (R&D) agrícola generan tasas de rendimiento entre 30% y 75%, y tienen el potencial de catalizar la cooperación intersectorial entre empresas, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e investigación instituciones. La Comisión de Comercio y Desarrollo Sostenible estima que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas pueden generar \$ 12 billones en nuevas oportunidades de mercado para 2030, mientras crea más de 380 millones de empleos”.

Práctica para México en materia de seguridad climática: la promoción de prácticas intensivas en materia de inversiones en investigación y desarrollo en el sector primario, así como la interacción de los tres grandes sectores del país (público, privado y social), abren la puerta a una serie de prácticas de largo alcance para facilitar el adecuado control de riesgos en materia de seguridad asociados con el sector de alimentos: pobreza alimentaria, generación de contaminantes, degradación de suelos, deforestación, etc.

2. “Formación de coaliciones eficientes (negociaciones multidimensionales). - La complejidad del cambio climático significa que ningún actor puede resolver solo los desafíos relacionados por sí mismo. Se requieren diversas coaliciones de empresas, organizaciones, ciudades y gobiernos subnacionales.

En el sector privado, han surgido varias coaliciones. We Mean Business, una coalición de organizaciones sin fines de lucro dedicadas a la asociación con corporaciones, ha involucrado a 620 empresas con 1,063 compromisos climáticos. Más de 120 compañías afiliadas se han comprometido con un objetivo de energía 100% renovable, mientras que más de 300 se han comprometido a establecer objetivos de reducción de gases de efecto invernadero basados en la ciencia. La Alianza de líderes climáticos del Foro Económico Mundial, una asamblea de presidentes ejecutivos comprometidos con la acción climática es otro

ejemplo de un esfuerzo del sector privado para abordar el cambio climático. La alianza busca fomentar colaboraciones intersectoriales y público-privadas que apoyen el acuerdo de cambio climático de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Al unirse a estas y otras coaliciones, los interesados han demostrado un compromiso con la acción climática, compartiendo las mejores prácticas y asumiendo posiciones de liderazgo en sus campos.

Las coaliciones climáticas efectivas no se limitan al sector privado. El C40 Cities Climate Leadership Group reúne a 91 ciudades, que abarcan el 25% del PIB mundial y 1 de cada 12 personas en todo el mundo, para comprometerse con 10,000 acciones para combatir el cambio climático. Al facilitar el diálogo entre los funcionarios de la ciudad, C40 tiene como objetivo crear una conversación global diseñada para fortalecer los esfuerzos para construir una economía baja en carbono. El Pacto Mundial de Alcaldes, por su parte, ofrece una plataforma similar para los alcaldes de más de 684 ciudades de todo el mundo. We Are Still In, un esfuerzo en los EE. UU., Ha reunido firmas de más de 2,500 líderes en todo el país en apoyo de una declaración para defender el Acuerdo de París; esta red ascendente de redes representa a más de 127 millones de estadounidenses”.

Práctica para México en materia de seguridad climática: estas coaliciones corporativas, cívicas y públicas han demostrado la capacidad de generar apoyo para soluciones climáticas que pueden ampliarse hasta el nivel de la seguridad climática. Estas coaliciones y alianzas no son un sustituto de las políticas públicas, pero se puede aprovechar en México la experiencia de mejores prácticas, el liderazgo y la experiencia adquirida para el desafío del diseño e implementación futura de un paquete de reformas en materia de seguridad climática para México.

3. “Compromiso con la política climática (voluntad política). – Debido a los impactos sociales y económicos del cambio climático, la comunidad internacional ha colaborado en numerosos esfuerzos de mitigación y adaptación: el acuerdo sobre el clima de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas proporcionan un marco complementario para preservar el medio ambiente mundial y ayudar a las naciones a adaptarse a los efectos del cambio climático. Sus objetivos se ven reforzados por acuerdos ambientales relacionados, como la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal y el Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSA)

adoptado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU se adoptaron como parte de la agenda de desarrollo sostenible 2015-2030 al alentar a las naciones a incorporar sus compromisos climáticos internacionales en las políticas y estrategias nacionales”.

Práctica para México en materia de seguridad climática: un arreglo institucional de consenso a nivel nacional requiere la instrumentación de un acuerdo nacional entre los sectores público, privado y social, bajo el marco de las metas del Milenio y los acuerdos en materia de cambio climático que México ha firmado. Sin un acuerdo nacional es difícil la instrumentación de mejores prácticas ambientales.

4. “Precios del carbono y divulgación de riesgos financieros (mercado de bonos del carbono nacional y coordinación financiera/fiscal). – Los gobiernos han identificado dos formas de para fijar los precios del carbono como las herramientas más flexibles y menos costosas para lograr sus objetivos ambientales: sistemas de comercio de emisiones (también conocido como ETS o mercado de carbono) e impuestos sobre el carbono. De acuerdo con la Coalición de Liderazgo de Precios de Carbono (CPLC), más de 40 jurisdicciones nacionales y 25 subnacionales están poniendo un precio al carbono, que cubre alrededor del 15% de las emisiones globales de GEI. Con el ETS nacional de China, se espera que esa cobertura exceda el 20%. Durante la última década, el número de iniciativas de fijación de precios del carbono se ha duplicado, y con el acuerdo climático de París que entró en vigor en noviembre de 2016, se esperan más iniciativas”.

Práctica para México en materia de seguridad climática: México y sus empresas se beneficiarían del apoyo para mejorar la efectividad del diseño de sus políticas y la gestión de riesgos. Una parte clave es la fijación de un costo por contaminar y un premio por migrar hacia formas sustentables de desarrollo. Para los gobiernos, la fijación de precios del carbono a un nivel adecuado y la instrumentación de una adecuada política fiscal “verde” es fundamental para que las políticas sean efectivas y se reduzcan considerablemente los riesgos asociados a la seguridad climática nacional.

5. “Transición a energías limpias (transporte, ciudades inteligentes). – El costo de las tecnologías de energía

limpia está disminuyendo, creando opciones cada vez más viables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y abriendo oportunidades de negocio, innovación y generación de empleos. Según un informe conjunto de la Escuela de Frankfurt y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el costo nivelado (una medida utilizada para comparar constantemente las fuentes de energía) de viento solar, eólico terrestre y eólico marino disminuyó en un 17%, 18% y 28%, respectivamente, de 2015 a 2016. Las proyecciones indican que el costo de la energía solar podría disminuir en un 59% durante la próxima década, mientras que los costos de la energía eólica marina y terrestre caerán un 35% y un 26%, respectivamente.

En el sector del transporte, la confiabilidad de la red, teniendo en cuenta el aumento de la demanda de los vehículos eléctricos, hace necesario el crecimiento de las llamadas redes inteligentes, que puedan ofrecer energía flexible, eficiente y confiable.

Práctica para México en materia de seguridad climática: hacer frente a estos desafíos requerirá cambios importantes en las políticas y avances en la cooperación pública-privada. Por ejemplo, los vehículos eléctricos requerirán políticas que promuevan su aceptación, incluidos descuentos directos, desgravaciones fiscales, exenciones y alianzas entre los fabricantes y las instituciones de investigación serán clave para crear redes eléctricas inteligentes, confiables y de bajo costo.

6. “Comprensión de los riesgos (Paquete de reformas en materia de seguridad climática). – Los efectos del cambio climático no son lineales: los puntos de inflexión y las retroalimentaciones significan que pequeños cambios en el corto plazo tienen el potencial de causar impactos abruptos e irreversibles, como por ejemplo múltiples metros de aumento del nivel del mar, que persistirán durante siglos. Al mismo tiempo, la larga vida útil del dióxido de carbono en la atmósfera y el papel del océano en la absorción del calor hacen que las emisiones que se producen hoy en día bloqueen el cambio climático futuro.

Actuar sobre el cambio climático puede limitar los riesgos que se plantean para los países, las empresas, las ciudades y las comunidades. Colectivamente, los impactos del cambio climático presentan riesgos significativos para la economía global. Se ha estimado que el cambio climático no mitigado tiene el potencial de reducir la producción económica mundial en un 23% para el año 2100. Los riesgos climáticos

también plantean un desafío a la seguridad internacional, y son una cuestión de justicia global; actuar sobre el cambio climático es una parte importante del trabajo para acabar con la pobreza y el hambre, garantizar el acceso al agua potable, catalizar el crecimiento económico y habilitar la paz, la justicia y las instituciones fuertes”.

Práctica para México en materia de seguridad climática: los riesgos actuales y potenciales del cambio climático representan un serio riesgo a la seguridad internacional (y local para México), tal como plantea el WEF. La mejor forma de iniciar un camino hacia una efectiva contribución al manejo y control de riesgos de seguridad asociados al cambio climático es mediante la adopción de un ordenamiento jurídico de largo alcance para tal efecto: el paquete de reformas en materia de seguridad climática para México.

El proceso de evaluación del riesgo de seguridad climática pasa necesariamente por una adecuada evaluación de riesgos asociados y de la capacidad de resiliencia ante el cambio climático. Para ello se han identificado cuatro áreas específicas donde México puede cambiar estructuralmente la visión del riesgo sistémico que representa hoy el cambio climático: riesgos sociales, principalmente por inseguridad alimentaria, migración y falta de agua; riesgos tecnológicos, principalmente ligados a ciberseguridad; riesgos geopolíticos domésticos, asociados principalmente a la asimetría regional de ingresos y oportunidades; riesgos económicos, principalmente los derivados de la pobreza, desempleo, desigualdad de ingresos, inseguridad habitacional o alimentaria, entre otros; y finalmente los riesgos ambientales mismos, que ya han sido discutidos con anterioridad.

7. “Beneficios económicos de la acción climática (valor compartido de Porter). – Los sectores público y privado pueden beneficiarse de inversiones bajas en carbono y resilientes al clima. Muchos países desarrollados, por ejemplo, necesitan actualizar o reemplazar la infraestructura existente, en previsión de una urbanización masiva prevista para 2030, y esas inversiones podrían estar orientadas a reducir los impactos del cambio climático.

Un informe de 2017 publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) descubrió que la integración de las agendas complementarias de economía y cambio climático podría aumentar el producto económico promedio en los países del G20 en un 1% para 2021, y en un 2.8% para 2050. Además, al contabilizar los beneficios de evitar los impactos del cambio climático como

las inundaciones y los daños causados por las tormentas, el informe predijo un aumento neto del PIB para estos países para el año 2050 de casi el 5%. Claramente, el crecimiento económico y la acción climática no son mutuamente excluyentes. De hecho, se refuerzan mutuamente.

Las necesidades globales de desarrollo requerirán \$ 6.3 billones en inversión en infraestructura anualmente hasta el 2030, independientemente de si los países actúan o no sobre el cambio climático, según la OCDE. El aumento de los gastos de infraestructura a \$ 6,9 billones por año, podría permitir a la comunidad internacional alcanzar el objetivo establecido por el Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2° C. Los ahorros de la reducción en el consumo de combustibles fósiles que hace posible la infraestructura climáticamente inteligente podrían sumar \$ 1.7 billones por año, más que cubrir este aumento en los costos.

Sobre la base de los compromisos nacionales contraídos en virtud del Acuerdo de París, la Corporación Financiera Internacional ha identificado el potencial de casi \$ 23 billones en inversiones climáticamente inteligentes en los mercados emergentes hasta 2030. Un estudio de 2016 de 21 economías que representan el 48% de las emisiones mundiales identificó oportunidades en las áreas de construcción ecológica, transporte sostenible, infraestructura resiliente al clima, energía limpia, eficiencia energética y soluciones de residuos. En el sector de la alimentación y la agricultura, inyectar \$ 320 mil millones al año en modelos de negocios sostenibles podría desbloquear \$ 2,3 billones en inversiones anuales adicionales para 2030, según la Comisión Empresarial para el Desarrollo Sostenible”.

Práctica para México en materia de seguridad climática: las empresas están aprovechando las oportunidades que representa la migración de la tercera a la cuarta revolución industrial: el paso de una era de uso de fósiles a otra de energías y consumos sustentables. Estas oportunidades se materializan mediante la existencia de marcos regulatorios y legales que faciliten la firma de contratos a largo plazo en el negocio “renovable” (energía, consumo, producción, etc. a gran escala). México puede generar incentivos y diseñar políticas públicas que limiten la continuación de un sistema económico anclado en la era “fósil”. Un sistema prospectivo inicial para México contemplaría un esquema similar al siguiente:

Tabla 4: Resumen para México con base en modelo WEF 2017

Sistemas Estratégicos para la Seguridad Climática de México		
Sistemas estratégicos	Áreas de Interrelación	
Protección del M. Ambiente (4, 17, 25, 26, 30, 31, 32, 35)	1. Desarrollo sostenible	18. Automotriz
	2. Financiamiento mixto	19. Futuro de movilidad
	3. Inversores privados	20. Infraestructura
Coaliciones eficaces (1, 33, 34, 35)	4. M. Ambiente y recursos	21. Petróleo y Gas
	5. Cadenas de suministros	22. Seguridad Alimentaria
	6. Electricidad	23. Océanos
Compromiso político (3, 10, 11, 12, 14, 33, 35)	7. Aviación y turismo	24. Bosques
	8. Futuro de energía	25. Agua
	9. Futuro del gobierno	26. Economía Circular
P. del Carbono (2, 3, 10, 14, 17, 26)	10. Banca y Capitalales	27. Futuro de la producción
	11. Inv. Institucional	28. Futuro del progreso
	12. Fondos soberanos	29. Biotecnología
Energías limpias (1, 2, 4, 6, 7, 8, 18, 19, 20, 21, 27, 28, 34)	13. Sistema monetario	30. Derechos humanos
	14. Finanzas Públicas	31. Cuarta Rev. Industrial
	15. Protección Social	32. Industria Química y M.
Comprensión de riesgos (2, 11, 10, 16, 17, 20, 26)	16. Seguros y pensiones	33. Participación ciudadana
	17. Riesgo y resiliencia	34. Ciudades urbanización
		35. Gobernanza global
Beneficios económicos del CC (1, 2, 8, 9, 12, 13, 14, 18, 20)		

Como se observa, el problema de seguridad climática requiere de un marco conceptual, de un modelo de valuación y administración de riesgos y de una arquitectura institucional que facilite el manejo de sistemas estratégicos transversales donde cada sistema estratégico este interrelacionado y vinculado como parte de una estrategia común para enfrentar riesgos a la seguridad climática. A su vez, cada sistema este determinado por áreas de acción que den un segundo nivel de análisis en la toma de decisiones generales. Si en este modelo se considera la asimetría en las políticas públicas, tal como se expuso anteriormente (donde las políticas públicas de México, de naturaleza lineal, enfrentan un problema de carácter exponencial), la urgencia de iniciar un proceso que permita a México contar con un paquete de reformas en materia de seguridad climática que sirva para impulsar una transformación estructural en el país.

2) Modelos estratégicos de cooperación entre sectores público-privado-social

Los modelos de cooperación público-privados, bajo conceptos de Valor Compartido 22 muestran que sí es posible alcanzar las metas establecidas por los diferentes convenios internacionales siempre que existan mecanismos de cooperación estrechos entre sectores. Esta es una de las principales lecciones que se obtienen de la experiencia con el manejo de sistemas estratégicos complejos, como el que

supone el paquete de reformas en materia de seguridad climática que se propone, y del que México puede aprender lecciones: se pueden distribuir los costos de la acción (y reducir los riesgos de la inacción) con acciones conjuntas entre los sectores público, privado y social, transformando la visión de los modelos de negocios de las empresas y facilitando la cooperación necesaria para un diseño compartido de políticas públicas.

Cuando las empresas incorporan en su modelo de negocios la ventaja competitiva de migrar a políticas de desarrollo sustentable que generen “acción” a favor de una reducción en los efectos climáticos adversos para el planeta, entonces la transformación hacia esquemas de adopción de políticas públicas favorables al medio ambiente se vuelve, no solo deseable, sino rentable. Esta es una lección importante para México en materia de seguridad climática y en materia de diseño de políticas públicas.

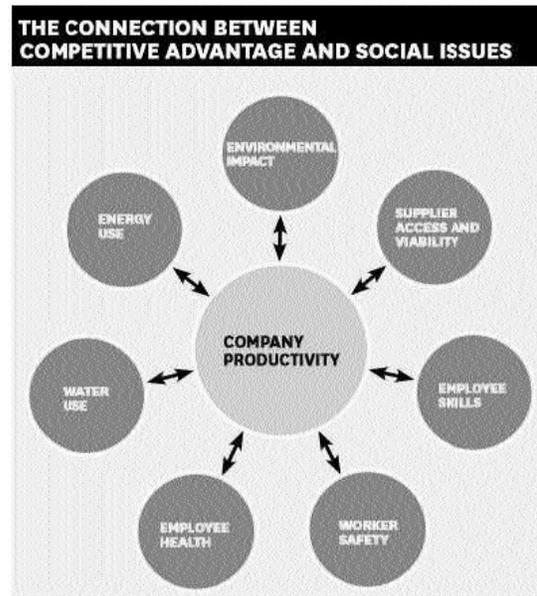


Figura 13: de “Shared Value”, Michael Porter, HBS.

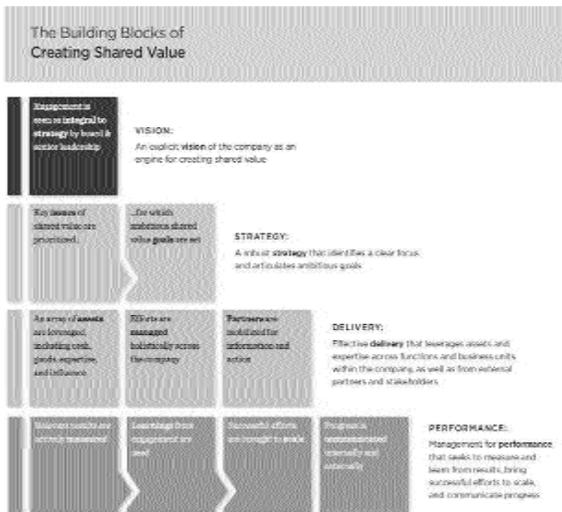


Figura 12: de “Shared Value”, Michael Porter, HBS.

La migración hacia una situación de administración adecuada de riesgos vista como una oportunidad, aleja a México de un estado de inacción. Obsérvense las alternativas en materia de eficiencia en el control de riesgos asociados al cambio climático utilizando políticas públicas integrales para sistemas estratégicos de la Figura 14. Al interior de un país, como ocurre en un escenario global, se pueden presentar diferentes tasas de adopción en materia de compromisos con la reducción del cambio climático. Esto representa un reto institucional para cualquier gobierno. En México esto es evidente al comparar el grado de desarrollo de unas zonas (por ejemplo, del norte del país) contra otras menos avanzadas (sureste).

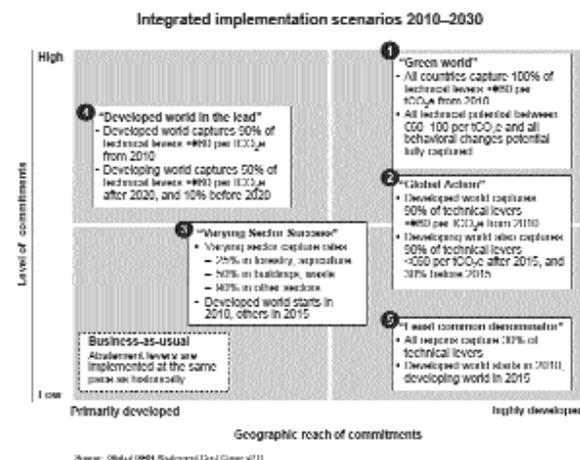


Figura 14: McKinsey & Co. “Global GHG Abatement Cost Curve v2”, 2015.

IV) Marco Legal

1. El papel del Poder Legislativo en la gestión de riesgos derivados del cambio climático

Actualmente, hay más de 1,200 leyes relacionadas con el cambio climático en todo el mundo, lo que representa un aumento de veinte veces en tan solo 20 años. Ya en 1997 existían alrededor de 60 leyes vigentes relacionadas con temas climáticos.²³

De acuerdo con el reporte *Global Trends in Climate Legislation and Litigation 2017*, elaborado por el Grantham Institute, se observó un aumento importante y sostenido en la cantidad de legislación sobre cambio climático en los últimos 20 años. Pero desde 2014, el ritmo de la legislación se ha desacelerado.

Entre los años 2009 y 2013, período que abarcó la cumbre climática de Copenhague (COP 15), se aprobaron más de 100 nuevas leyes de cambio climático cada año. En 2016, esa tasa había caído alrededor de 40 nuevas leyes.²⁴ Dado que el Acuerdo de París creó la obligación internacional de implementar Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y de aumentar estos compromisos en el tiempo, es previsible que aumente la necesidad de nuevas leyes y políticas: los países tendrán que ajustar sus legislaciones para reflejar metas más ambiciosas.²⁵

De acuerdo citado Reporte, el enfoque más destacado de las leyes sectoriales es en el sector energético, pues se estima que en 88% de los países a nivel mundial existe al menos alguna legislación en la materia. Por ejemplo, las leyes y políticas relacionadas con la electrificación, eficiencia y conservación de la energía (incluida la energía renovable), representan más del 41 por ciento de las leyes y políticas del conjunto de datos.

En una escala más pequeña, el cambio climático también se incorpora a la regulación ambiental general, así como a la legislación y las políticas forestales, de transporte y de agricultura. Muchos de los contextos en los que se enmarca el clima son consistentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, particularmente con los ODS 1 y 2 (erradicar la pobreza y el hambre respectivamente), ODS 7 (energía limpia y asequible), ODS 11 (ciudades sostenibles y comunidades), ODS 15 (sobre “vida y tierra”, incluida la gestión de los bosques y el mantenimiento de la biodiversidad) y, por supuesto, el ODS 13 sobre la lucha contra el cambio climático (Tabla 2).²⁶

Áreas de enfoque clave para las leyes y políticas relacionadas con el clima (Tabla 3)

	Literale	Cambio climático /transiciones de bajo carbono	Leyes ambientales generales	Integración en los planes de desarrollo	Silvicultura	Transporte verde	Reducción de riesgo de desastres	Agricultura y seguridad alimentaria	Otros
Nº de países	140	120	92	71	47	18	10	12	38
% de países	80.11	76.22	56.10	42.29	28.66	10.99	9.10	7.32	22.17
Nº de leyes	520	327	150	97	60	19	20	16	53
% de leyes	41.24	25.93	11.90	7.69	4.76	1.51	1.59	1.27	4.20

Fuente: Elaboración propia con datos de Nachmany *et al.*, 2017:11.

La política de cambio climático (mitigación y adaptación) está interrelacionada con muchas otras cuestiones de política pública. La transición hacia una economía baja en carbono y resiliente al cambio climático requerirá reformas en toda la economía. Por lo tanto, las leyes sobre cambio climático cubren acciones en una serie de sectores e interactúan con otras prioridades políticas como la energía, el transporte, la política industrial, la silvicultura y el uso de la tierra, la calidad del aire, la pobreza y la seguridad alimentaria.

A pesar de la extensa experiencia en materia de legislación climática, hay pocas leyes enfocadas en la administración de riesgos, desastres o seguridad alimentaria. De hecho, son pocos los países que integran efectivamente los temas asociados al cambio climático en sus planes de desarrollo:

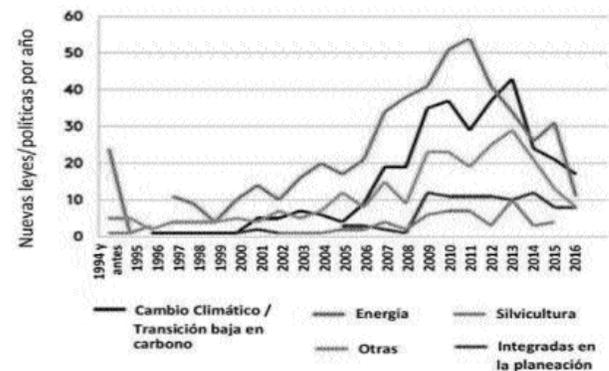


Figura 15. Leyes y políticas globales por áreas de enfoque, pre 1994 a 2016

Fuente: Elaboración propia con datos de Nachmany *et al.*, 2017: 11

Más preocupante aún es la tendencia global observada en cuanto a leyes dedicadas a la adaptación al cambio climático. En el reporte 2016, el Grantham Institute advierte que:

- Desde 2015, no se aprobó ninguna nueva legislación sobre adaptación. La mitad de los países del estudio solo tienen evaluaciones mínimas del riesgo de cambio climático.

- En 51 países, los planes de adaptación no van más allá de los requisitos de presentación de informes en las comunicaciones nacionales a la CMNUCC.²⁸

Estos datos demuestran el vacío legal para atender la seguridad climática, a diferencia de lo que ocurre en otros campos como por ejemplo el de energía o el de transición a una economía baja en carbón.

A manera de conclusión, el multicitado Reporte da soporte a la necesidad de contar en México con un marco regulatorio que permita enfrentar los riesgos en materia de seguridad derivados del cambio climático. Aunque en nuestro país ya se cuenta con un marco regulatorio en materia de cambio climático, es necesaria una legislación más robusta y con un enfoque estratégico de largo plazo que permita operar una estrategia de seguridad climática integral.

2. Paquete de reformas en materia de seguridad climática

Hay razones objetivas de porqué es importante este paquete de reformas sobre seguridad climática. Los costos de atender el cambio climático en nuestro país ya son muy elevados. Uno de los retos principales en materia de instrumentación de política económica del cambio climático es que la estructura de costos asociada a este fenómeno es de naturaleza exponencial, mientras que el diseño de políticas públicas es de naturaleza lineal debido a las restricciones en materia presupuestal que enfrenta México. Cada momento de retraso hace potencialmente mayor el costo de la inacción.

Las fuerzas armadas de México²⁹ plantean los riesgos en materia de seguridad asociados al cambio climático:

“El cambio climático, desde la perspectiva de la seguridad, implica considerar variables físicas, sociales y de los ecosistemas. Esto llevaría a tener identificado el grado de vulnerabilidad de una región en particular”.

Por ello, el paquete de reformas en materia de seguridad climática para México es una iniciativa innovadora y de vanguardia que pondrá a México en condiciones de iniciar un camino hacia el control y reducción de los efectos del cambio climático en los próximos años. Este paquete de reformas

puede verse como un seguro para México contra las consecuencias potenciales más perjudiciales del cambio climático, consecuencias tan graves que a veces estos eventos se denominan catástrofes climáticas

La modificación del marco jurídico nacional para poder diseñar, acordar y finalmente implementar un paquete de reformas en materia de seguridad climática que permita reducir la exposición al riesgo de inseguridad por los efectos que produce un cambio en el clima mundial, requiere de dos condiciones:

“El cambio climático, desde la perspectiva de la seguridad, implica considerar variables físicas, sociales y de los ecosistemas. Esto llevaría a tener identificado el grado de vulnerabilidad de una región en particular”.

Por ello, el paquete de reformas en materia de seguridad climática para México es una iniciativa innovadora y de vanguardia que pondrá a México en condiciones de iniciar un camino hacia el control y reducción de los efectos del cambio climático en los próximos años. Este paquete de reformas puede verse como un seguro para México contra las consecuencias potenciales más perjudiciales del cambio climático, consecuencias tan graves que a veces estos eventos se denominan catástrofes climáticas.

La modificación del marco jurídico nacional para poder diseñar, acordar y finalmente implementar un paquete de reformas en materia de seguridad climática que permita reducir la exposición al riesgo de inseguridad por los efectos que produce un cambio en el clima mundial, requiere de dos condiciones:

1. Considerar los acuerdos suscritos por México en materia de Cambio Climático en los exitosa. Hay tres tratados de referencia para México:

Marco legal internacional		
Tratado	Fecha de adopción	Fecha de entrada en vigor
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	9 de mayo de 1992	21 de marzo de 1994
Protocolo de Kyoto	11 de diciembre de 1997	16 de febrero de 2005
Acuerdo de París	12 de diciembre de 2015	4 de noviembre de 2016

2. Homologar y/o alinear la operación interna de las políticas públicas (mexicanas) con el marco internacional para hacer operativos los objetivos trazados y aceptados por México.

Por último, México cuenta con una infraestructura operativa desarrollada y adecuada para iniciar el necesario debate en materia de legislación de la seguridad climática. Esta infraestructura operativa y estratégica es la siguiente:



No quisiera dejar de agradecer el trabajo constante en la presente iniciativa, del doctor Luis Fernández, la licenciada Adriana Rivera y mi siempre dispuesto equipo de trabajo, que me ha estado apoyando durante la presente legislatura.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, de la Ley General de Cambio Climático, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley de Migración, de la Ley General de Salud, de la Ley de Transición Energética, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Hidrocarburos, de la Ley de Planeación, de la Ley de la Industria Eléctrica, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley de Aguas Nacionales y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Decreto

Primero. Se adiciona a la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 3 una fracción VII; en el artículo 5 se adicionan las fracciones XIII y XIV y en el artículo 12 se adicionan las fracciones VII Bis y VII Ter; para quedar como sigue:

Artículo 3 ...

VII. Garantizar la seguridad climática de la Nación.

Artículo 5. ...

XIII. Degradación y agotamiento de los recursos naturales asociados a actividades antropogénicas.

XIV. Los efectos e impactos del cambio climático.

Artículo 12. ...

VII Bis. El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; VII TER. El Secretario de Energía;

Segundo. Se adiciona a la Ley General de Cambio Climático en su artículo 2 la fracción I BIS y IV Bis; se adicionan al artículo 3 las fracciones XIV BIS, XIV TER y XXXI BIS; se reforma el artículo 7 en su fracción VI; se reforma el artículo 22, fracción XXIX y se recorre la fracción anterior; se reforma el artículo 27 en sus fracciones I, II y IV; se reforma el artículo 28 párrafo 1; se adiciona al artículo 29 la fracción XIV BIS; se reforma el artículo 30, fracción VII; se adicionan al artículo 31 los párrafos tercero y cuarto; se reforman los artículos 45 párrafo segundo y 46, se reforma el artículo 47

fracción XIV; se reforma el artículo 64 fracción XII y se recorre la fracción anterior, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

I Bis. El cambio climático será considerado como prioridad y asunto de seguridad nacional;

IV Bis. Incorporar los impactos de la degradación ambiental antropógena, así como las amenazas a la seguridad humana en la aplicación de la presente;

Artículo 3. ...

XIV Bis. Evento Climático Extremo: Aquel que por su intensidad y magnitud representa un riesgo o amenaza para los socio-ecosistemas a mediano y largo plazo.

XIV Ter. Evento Meteorológico Extremo: Aquel que por su intensidad y magnitud representa un riesgo o amenaza inmediatos para los socio-ecosistemas.

XXXI Bis. Socio-ecosistema: se puede definir como un sistema ecológico que incluye a las poblaciones humanas locales interactuando con su entorno.

Artículo 7. Son atribuciones de la federación las siguientes:

VI. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, **así como establecer las acciones para combatir los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional derivadas de eventos meteorológicos y climáticos extremos** de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes:

Artículo 22. El INECC tendrá las siguientes atribuciones:

XXIX. Informar a los miembros de la Comisión sobre las amenazas y riesgos a la seguridad nacional.

Artículo 27. La política nacional de adaptación frente al cambio climático se sustentará en instrumentos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación, tendrá como objetivos:

I. La reducción de las amenazas a la seguridad humana como la degradación ambiental, el cambio climático, los desastres y la migración forzada, así como la reducción de la vulnerabilidad de la sociedad y los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático;

II. La preservación, conservación y restauración de los sistemas naturales necesarios para la adaptación al cambio climático de conformidad con los instrumentos internacionales firmados por el país, así como los instrumentos nacionales aplicables;

III. Minimizar amenazas y riesgos, incluyendo a los que afecten a la seguridad nacional, así como reparar los daños, considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático;

Artículo 28. La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, deberán **incluir las metas de adaptación establecidas en la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de México ante el Acuerdo de París con el objetivo de elaborar** las políticas, la Estrategia Nacional, el Programa y los programas en los siguientes ámbitos:

Artículo 29. Se considerarán acciones de adaptación:

XIV Bis. El Programa para la Seguridad Nacional.

Artículo 30. ...

VII. Formar recursos humanos especializados **en cambio climático;**

Artículo 45. La Comisión tendrá carácter permanente y será presidida por el titular del Ejecutivo federal, quién podrá delegar esa función al titular de la Secretaría de Gobernación o al titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Se integrará por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; **de la Defensa Nacional;** de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Relaciones Exteriores, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Artículo 46. La Comisión convocará a otras dependencias y entidades gubernamentales entre ellos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al **Centro Nacional de Prevención de Desastres** así como a representantes del Consejo, de los Poderes Legislativo y Judicial, de órganos autónomos, de las Entidades Federativas y en su caso, los Municipios, así como a representantes de los sectores público, social y privado a participar en sus trabajos cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia.

Artículo 47. ...

XIV. Convocar a las organizaciones de los sectores social, privado y **académico**, así como a la sociedad en general a que manifiesten su opinión y propuestas con relación al cambio climático;

Artículo 64. ...

XII. Diagnóstico de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional por el cambio climático;

Tercero. Se adiciona a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su artículo 2 una fracción VI; se reforma el artículo 14 y se reforma el artículo 19 en sus fracciones III y V para quedar como sigue:

Artículo 2o. Se consideran de utilidad pública:

VI. Las medidas para combatir las amenazas y riesgos a la seguridad nacional derivadas de eventos climáticos extremos.

Artículo 14. Las dependencias y entidades de la Administración Pública se coordinarán con la Secretaría para la realización de las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, **derivados del cambio climático** o por caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 19. ...

III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; así como por el riesgo e impactos del cambio climático;

V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, **considerando aquellos criterios que por efectos del cambio climático vulneren la seguridad nacional,** y

Cuarto. Se reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 8 para quedar como sigue:

Artículo 8. Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos. **La autoridad deberá emitir estas concesiones o permisos tomando en cuenta criterios que minimicen los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional derivadas del cambio climático y eventos meteorológicos extremos.**

Quinto. Se adiciona a la Ley de Migración en su artículo 2 un párrafo dieciséis para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

Brindar apoyo a las poblaciones desplazadas dentro del territorio nacional por motivos vinculados al cambio climático y eventos meteorológicos extremos.

Sexto. Se reforma la Ley General de Salud en su artículo 3 fracción XIII y a la vez se adiciona una fracción XIII BIS para quedar como sigue:

XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; **incluidos los derivados del cambio climático y eventos meteorológicos extremos.**

XIII Bis. El monitoreo, control y prevención de las enfermedades **transmitidas por vector asociadas al cambio climático.**

Séptimo. Se reforma la Ley de Transición Energética en su artículo 2 fracción III y VII, y se reforma el artículo 4 párrafo segundo para quedar como sigue:

Artículo 2. Para los efectos del artículo anterior, el objeto de la Ley comprende, entre otros:

III. Incorporar las externalidades en la evaluación de los costos asociados a la operación y expansión de la Industria Eléctrica, incluidos aquellos sobre la salud, el medio ambiente y los riesgos y amenazas del cambio climático;

VII. Apoyar el objetivo de la Ley General de Cambio Climático, relacionado con las metas de reducción de emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero y de generación de electricidad provenientes de fuentes de energía limpia y en apego con criterios que minimicen los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional derivadas de eventos meteorológicos y climáticos extremos;

Artículo 4....

Para ello, la Secretaría deberá considerar el mayor impulso a la Eficiencia Energética y a la generación con Energías Limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo las condiciones económicas y del mercado eléctrico en el país y acorde a los requerimientos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Octavo. Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo; se reforma el artículo 31 fracción I y XXX; se reforma el artículo 32 fracción XII y XIV; se reforma el artículo 32 Bis fracción II, XXII, XXIV y XXXIV; se reforma el artículo 33 fracción V segundo párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo sustentable y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II. a XXIX. ...

XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la

realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación de acuerdo a criterios de eficiencia energética y sustentabilidad;

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XI. ...

XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado con base en criterios de sustentabilidad y considerando los riesgos y amenazas del cambio climático;

XIII. Formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía de acuerdo a criterios de sustentabilidad y con base en los riesgos y amenazas del cambio climático;

Artículo 32 Bis. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización en toda la administración pública federal, así como celebrar convenios de coordinación con los niveles de gobierno estatal y municipal, los poderes legislativo y judicial y con organismos autónomos para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

XXIII. Administrar, controlar y reglamentar, de acuerdo a criterios de seguridad nacional y climática, el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXXIV. Elaborar y aplicar en coordinación con las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; **de la Defensa Nacional**; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y de Relaciones Exteriores, las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación que señala la Ley General de Cambio Climático;

Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

La planeación energética deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas **considerando los riesgos y amenazas del cambio climático y eventos meteorológicos extremos**, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la diversificación de las fuentes de combustibles, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética;

Noveno. Se adiciona a la Ley de Hidrocarburos en su artículo 10 la fracción VI, para quedar como sigue:

Artículo 10. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, podrá revocar una Asignación y recuperar el Área de Asignación cuando se presente alguna de las siguientes causas graves:

VI. Cuando un fenómeno meteorológico extremo o climatológico modifique las condiciones biofísicas iniciales del Área de Asignación que impida al Contratista llevar a cabo las actividades de exploración o explotación de hidrocarburos en el Área Contractual o amenace los ecosistemas o las poblaciones humanas.

Décimo. Se reforma la Ley de Planeación en su artículo 2 y se adiciona la fracción IX, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

IX. La consideración de la degradación ambiental y de los riesgos y amenazas generadas por el cambio climático y eventos meteorológicos extremos.

Décimo Primero. Se reforma la Ley de la Industria Eléctrica en su artículo 6 fracción II, para quedar como sigue:

Artículo 6. El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

II. Promover que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad, **considerando eventos meteorológicos extremos e impactos y escenarios de cambio climático;**

Décimo Segundo. Se reforma la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en su artículo 4 fracción VIII, IX y se adiciona una fracción XI, y se reforma el artículo 24 fracción II, para quedar como sigue:

Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; **considerando, también, salvaguardar la seguridad nacional por efectos del cambio climático;** así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;

IX. Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones, así como no rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y

XI. Seguridad climática. Promover, articular y aplicar los principios anteriores considerando criterios de seguridad nacional asociada a fenómenos extremos, así como por efectos del cambio climático.

Artículo 24. ...

La estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá:

II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales; **así como considerar impactos, escenarios y criterios de mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con la Ley General de Cambio Climático.**

Décimo Tercero. Se adiciona a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados en su artículo 2 una fracción I BIS, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para cumplir su objeto, este ordenamiento tiene como finalidades:

I. Garantizar un nivel adecuado y eficiente de protección de la salud humana, del medio ambiente y la diversidad biológica y de la sanidad animal, vegetal y acuícola, respecto de los efectos adversos que pudiera causarles la realización de actividades con organismos genéticamente modificados;

I Bis. Garantizar que las políticas y acciones que se realicen en materia de bioseguridad sean adoptadas bajo criterios de seguridad nacional.

Décimo Cuarto. Se adiciona a la Ley General de Vida Silvestre en su artículo 11 una fracción XI, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

XI. Coordinar y promover estrategias y medidas de conservación de la vida silvestre considerando su función para combatir el cambio climático, así como las afectaciones a la vida silvestre como consecuencia de éste.

Décimo Quinto. Se reforma la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 9 fracción VII; Se reforma el artículo 19 BIS párrafo primero, y se reforma el artículo 84 BIS párrafo primero y se adiciona una fracción VII, para quedar como sigue:

Artículo 9. ...

VII. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica, **considerando como prioritarios aquellos que por efectos del cambio climático afecten al recurso hídrico;**

XXXI. Bis. Proponer a la “Secretaría” las Normas Oficiales Mexicanas en materia de vulnerabilidad hídrica asociada al cambio climático, de acuerdo a las disposiciones de la Ley de la Infraestructura de la Calidad;

Artículo 84 Bis. “La Comisión”, con el concurso de los Organismos de Cuenca, deberá promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país, **el cambio climático** y sus regiones hidrológicas, para lo cual deberá:

...

Artículo 19 Bis. Tratándose de un asunto de seguridad nacional y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “la Comisión” será responsable, con el concurso de los Organismos de Cuenca y con el apoyo que

considere necesario de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de asociaciones de usuarios y de particulares, de realizar periódica, sistemática y prioritariamente los estudios y evaluaciones necesarias para ampliar y profundizar el conocimiento acerca de la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, con el propósito de mejorar la información y los análisis sobre los recursos hídricos, su comportamiento, sus fuentes diversas superficiales y del subsuelo, su potencial y limitaciones, así como las formas para su mejor gestión.

Artículo 84 Bis. ...

VII. Inculcar los conceptos y principios fundamentales sobre los vínculos entre cambio climático y seguridad hídrica.

Décimo Sexto. Se reforma la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 4o; se adicionan al artículo 5 las fracciones V y VI recorriendo las subsecuentes; se adiciona al artículo 15 una fracción X y se recorren las subsecuentes; se adicionan al artículo 22 las fracciones V y VI y se recorren las subsecuentes; se adiciona al artículo 32 una fracción XIV y se recorren las subsecuentes; se adiciona al artículo 37 una fracción XVIII y se recorren las subsecuentes; se adiciona al artículo 55 una fracción X; se reforma los artículos 72, 130 y 131, y se adicionan al artículo 183 las fracciones IX y X, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales, **considerando los riesgos e impactos del cambio climático sobre la producción y la seguridad alimentaria**, y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

Artículo 5o. En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas,

acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

V. Fomentar prácticas agropecuarias que fomenten la adaptación y mitigación al cambio climático.

VI. Fomentar prácticas agropecuarias que consideren los efectos y posibles riesgos e impactos del cambio climático sobre la producción y la seguridad alimentaria.

Artículo 15. El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

X. Implementar prácticas agropecuarias que fomenten la adaptación y mitigación al cambio climático.

Artículo 22. La Comisión Intersecretarial a través de las dependencias y entidades que la integran, ejecutará las acciones previstas en este Título, de acuerdo con la competencia que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación; en tal virtud contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

Asimismo, la Comisión Intersecretarial, mediante la concertación con las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, aprovechará las capacidades institucionales de éstos y las propias de las estructuras administrativas que le asigna su reglamento, para integrar los siguientes sistemas y servicios especializados:

V. Sistema nacional de Información de daños y pérdidas relacionadas a los efectos del cambio climático y los eventos meteorológicos extremos en el sector rural.

VI. Sistema Nacional de lucha contra los efectos del cambio climático y los eventos climáticos extremos en la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria.

Artículo 32. El Ejecutivo Federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural. Las acciones y

programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales.

Lo dispuesto en este precepto se propiciará mediante:

XIV. La implementación de prácticas agropecuarias que fomenten la adaptación y mitigación al cambio climático, apropiadas para los diversos contextos ambientales del sector rural mexicano.

XV. ...

Artículo 37. El Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable deberá atender las demandas de los sectores social y privado en la materia, siendo sus propósitos fundamentales los siguientes:

XVIII Desarrollar metodologías que permitan implementar prácticas agropecuarias que fomenten la adaptación y mitigación al cambio climático, apropiadas para los diversos contextos ambientales del sector rural mexicano.

Artículo 55. Los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán como propósitos:

X Promover la adopción de prácticas agropecuarias que fomenten la adaptación y mitigación al cambio climático, apropiadas para los diversos contextos ambientales del sector rural mexicano.

Artículo 72. Las previsiones de recursos y disponibilidades presupuestales para un ejercicio fiscal y las proyectadas en un horizonte de mediano plazo, promoverán la producción de bienes y servicios que contribuyan a fortalecer la producción interna y la balanza comercial agroalimentaria, las adecuaciones estructurales a las cadenas productivas, el acceso a alimentos con menor precio, el mejoramiento de las tierras y los servicios ambientales, **la prevención de riesgos e impactos asociados al cambio climático y eventos meteorológicos extremos** y la reducción de las condiciones de desigualdad entre los productores, así como los mecanismos que permitan lograr su competitividad en el entorno de la globalización económica.

Artículo 130. Con el objeto de reducir los índices de siniestralidad y la vulnerabilidad de las unidades productivas ante contingencias climatológicas, la Comisión Intersecretarial, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, establecerá programas de reconversión productiva **que contemplen los escenarios de cambio climático** en las regiones de siniestralidad recurrente y baja productividad.

Artículo 131. El Gobierno Federal formulará y mantendrá actualizada una Carta de Riesgo en cuencas hídricas, **contemplando los escenarios de cambio climático para el país**, a fin de establecer los programas de prevención de desastres, que incluyan obras de conservación de suelo, agua y manejo de avenidas.

Artículo 183. Para cumplir con los requerimientos de la seguridad y soberanía alimentaria, el Gobierno Federal impulsará en las zonas productoras líneas de acción en los siguientes aspectos:

IX. La adopción de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático a través de metodologías de prácticas agropecuarias que fomenten la adaptación y mitigación al cambio climático, apropiadas para los diversos contextos ambientales del sector rural mexicano.

X. Fomentar prácticas agropecuarias que consideren los riesgos e impactos del cambio climático sobre la producción y la seguridad alimentaria

Transitorio

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

Notas

1 Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático, Contribución del Grupo de Trabajo II al 5to Reporte de Evaluación del IPCC", Capítulo 12, Seguridad humana, (2014), disponible en:

http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap12_FINAL.pdf

2 The Global Security Defense Index on Climate Change. Disponible en:

https://es.scribd.com/document/240306154/Global-Security-Defense-Index-on-Climate-Change-Intro-2014#download&from_embed

- 3 Consejo Consultivo del Agua. 2017. Situación y contexto de la problemática del agua en México. Recuperado de <http://www.aguas.org.mx/sitio/index.php/panorama-del-agua/diagnosticos-del-agua>
- 4 Nexos. 2017. Verdades del agua. Revista Nexos. No. 475, Vol. XXXIX.
- 5 *Ibíd.*
- 6 *Ibíd.*
- 7 PESA. (2011). Seguridad Alimentaria y Nutricional: Conceptos Básicos. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- 8 FAO. (2016). The State of food and agriculture: Climate change, agriculture and food security.
- 9 *Ibíd.*
- 10 FAO. (2017). FAO Strategy on climate change.
- 11 Organización de los Estados Americanos, “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1 (28 de octubre de 2003), disponible en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- 12 Naciones Unidas, Asamblea General, “El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad”, A/63/281 (11 de junio de 2009), disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/281&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r63_resolutions_table_eng.htm&Lang=S
- 13 [5] Naciones Unidas, Asamblea General, “El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad. Informe del Secretario General”, A/64/350 (11 de septiembre de 2009), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/49/pdf/N0950949.pdf?OpenElement>
- 14 Lukas Rüttinger et al., (2015). A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks, Alemania.
- 15 North Douglass C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance.
- 16 Kaufmann, D., Kraay, A.& Mastruzzi M., (2003), “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”, Draft, World Bank.
- 17 McKinnsey and Company, (2009). Paths to a low carbon economy, Estados Unidos.
- 18 Office of the President of the United States, (2014). The cost of delaying action to steam climate change, Estados Unidos.
- 19 Francisco J. Camarena Juárez, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, (2017). Cambio climático, un reto para la seguridad global, México.
- 20 Gobierno de México, “Comentarios de México sobre cambio climático y seguridad nacional e internacional”, 2009, disponible en: http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_pdfs/ga-64/cc-inputs/Mexico_CCIS_spanish.pdf
- 21 Jordan, Andrew, Rayner Tim, Schroeder, Heike, Adger Neil, Anderson Kevin, Bows Alice, Le Quéré, Corinne, Joshi, Manoj, Mander, Sarah, Vaughan, Nem & Whitmarsh, Lorraine.(2013).Going beyond two degrees? The risks and opportunities of alternative options. Tyndall Center for Climate Change. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14693062.2013.835705>
- 22 Michael Porter, “Creating Shared Value, how to reinvent Capitalism”, 2009, Harvard Business School (2014).
- 23 Michal Nachmany, Sam Fankhauser, Joana Setzer and Alina Averchenkova, (2017) Global trends in climate change legislation and litigation. Consultado en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2017/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-WEB.pdf>
- 24 *Ibíd.*
- 25 *Ibíd.*
- 26 *Ibíd.*

28 Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. (2016). The Global Climate Legislation Study. United Kingdom. Consultado en:

http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2016/11/The-Global-Climate-Legislation-Study_2016-update.pdf

29 Francisco J. Camarena Juárez, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, (2017). *Cambio climático, un reto para la seguridad global*, México.

Dado en la Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión, a los veintiocho días del mes de abril del 2021.— Diputada Silvia Guadalupe Garza Galván (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, y de Gobernación y Población, para dictamen.

LEY PARA DETERMINAR EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, a cargo de la diputada Lorena del Socorro Jiménez Andrade, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, Lorena Jiménez Andrade, con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 4 de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

Antecedentes

La Ley del ISSSTE contempla el salario mínimo en materia de pensiones artículo 17. El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

“Las cuotas y aportaciones establecidas en esta ley se efectuarán sobre el sueldo básico, estableciéndose como

límite inferior un salario mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho salario mínimo.”

Tras la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007 hubo trabajadores al servicio del Estado que no aceptaron las cuentas individuales o el bono de pensión ofrecido por el gobierno, ya que decidieron permanecer en el régimen de pensión vitalicia que paga el Estado con recursos de las cuotas descontadas de los salarios de los trabajadores y que tiene un límite superior equivalente a 10 veces el salario mínimo.

El 27 de enero de 2016 se creó la unidad de medida y actualización (UMA) con la reforma constitucional al Art 26 apartado B, en materia de desindexación del salario mínimo, en la que faculta al Inegi para calcular el valor de la UMA que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

En diciembre de 2016 se publica en el DOF la Ley para determinar el Valor de la Unidad Medida y Actualización (LDVUMA) que **en la exposición de motivos** de abril de ese mismo año establecía **...”no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones**, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización”...

Sin embargo, **en el texto constitucional y legislación secundaria** concerniente a la adopción y definición de la UMA **no precisan explícitamente qué se entiende por “fines propios a la naturaleza del salario mínimo”**

Con motivo del decreto se modificó el artículo 123, Apartado A, fracción VI, de la Constitución, a efecto de desindexar el salario, el cual históricamente se utilizó como base y cálculo de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos ajenos a la materia laboral, para ahora establecer la UMA para esos fines, reservándose el uso del salario sólo para cuestiones que no sean ajenas a su naturaleza laboral.

En junio del 2011 se reforma el artículo 57 de la Ley del ISSSTE que anteriormente establecía la cuantía de las

pensiones conforme aumentara el salario mínimo general para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México); al reformarse determina "...la cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

La **desindexación** del salario mínimo y la creación de la unidad de medida y actualización (UMA) tienen su origen en el creciente interés en torno a la recuperación del salario mínimo en México a raíz de su notoria y sostenida caída a lo largo de las últimas cuatro décadas.

Se pretendía así, que el salario mínimo se desvinculara de las distintas figuras en las que había fungido como unidad de cuenta y de referencia con el fin de que, dados los aumentos previstos al salario mínimo (SM), estos no generaran incrementos en los montos indexados a éste, eliminando anclajes que pudieran obstruir su recuperación sostenida.

La reforma al artículo 123 constitucional, Apartado A, fracción VI, establece que "el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza".

La reforma constitucional y legislación secundaria concerniente a la adopción y definición de la UMA no precisan explícitamente qué se entiende por "fines propios a la naturaleza" del salario mínimo. En este sentido, la controversia:

A. De si la seguridad social pertenece o no a la "naturaleza del salario mínimo" ha dado pauta a interpretaciones varias sobre el índice a usar en estimaciones monetarias relacionadas a la seguridad social.

B. De inicio, la adopción inconsistente del salario mínimo o la UMA en materia pensionaria tuvo efectos discretos pues en 2017 ambos índices representaban valores similares.

Sin embargo, en la medida en que el salario mínimo ha ido aumentado en valor, la adopción de uno u otro, marca una diferencia significativa en los topes máximos pensionarios que devienen de sus respectivas aplicaciones.

C. Se ha señalado además que aquellos trabajadores del Estado sujetos al artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE ("generación de transición") no constituye una cohorte uniforme. Debido a las distintas adecuaciones que ha tenido la ley, "la generación de transición" está

compuesta por subgrupos regulados bajos distintos supuestos. De esta forma, para el universo de trabajadores que optaron por permanecer en el régimen de pensiones por beneficio definido y que se pensionaron antes de 2011, es decir, antes de la reforma al artículo 57 de la LISSSTE, la aplicación de la UMA o el salario mínimo tiene implicaciones importantes no sólo en el establecimiento de los montos máximos pensionarios, sino también en el porcentaje de los incrementos anuales de los montos en pensiones.

D. Conceptualmente, existen antecedentes jurídicos y prácticos a nivel internacional que ayudan a orientar la discusión en torno a la relación salario/seguridad social. Las determinaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sugieren una relación natural entre el trabajo, el salario y la seguridad social, donde se entiende que las cotizaciones son una contrapartida del trabajo de cada beneficiario. Sin embargo, en el caso específico del establecimiento de montos máximos de pensión, la experiencia internacional arroja ejemplos que parecen obedecer más bien a criterios convencionales.

E. El decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones constitucionales, en materia de desindexación del salario mínimo, incorporó la Unidad de Medida y Actualización como una "unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos" tanto en las leyes federales, estatales y de la Ciudad de México, así como las que deriven de las anteriores. Además, señaló de manera expresa que el salario mínimo "no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza." Cuestión que dio pauta a interpretaciones contrarias entre sí, entre ellas, que el salario mínimo sólo debía aplicarse para determinar la cantidad base que podría percibir el trabajador en activo, en tanto que las cantidades por concepto de pensiones se tendrían que determinar con base en la unidad de medida y actualización.

F. La contradicción de tesis 200/2020 derivó de la contradicción entre **la tesis aislada I.1o.A.212 A (10a.)**, referente a que **la unidad de medida y actualización es inaplicable como indicador económico para fijar la cuota diaria en los temas relacionados con las pensiones jubilatorias** otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado y, la tesis aislada (IV Región) 1o.11 A (10a.), referente a que la UMA es aplicable para el cálculo de los incrementos de la cuota pensionaria otorgada por el ISSSTE, conforme a su ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2001.

El objeto de dicha contradicción de tesis fue determinar cómo cuantificar la pensión por jubilación, es decir, si debía aplicarse la Unidad de Medida y Actualización o el salario mínimo.

El pasado 17 de febrero, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló que debe cuantificarse con base a la Unidad de Medida y Actualización.

G. El criterio sustentado por la Segunda Sala de la SCJN prevale con carácter de jurisprudencia, la cual deberá aplicarse de manera obligatoria por los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y de la Ciudad de México, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Además, se advierte que la resolución que decide **la contradicción de tesis 200/2020 no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los que se dictó sentencia y que sustentaron dicha contradicción, solo aplica para casos futuros.**

H. Respecto a la existencia de un posible medio de defensa se advierte que, aunque no son propiamente un medio de defensa, la Ley de Amparo reconoce la interrupción de la jurisprudencia y la jurisprudencia por sustitución. No obstante, en caso de considerar vulnerado algún derecho humano, el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce la facultad de cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, para presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado parte y México es parte de ella.

Atendiendo los criterios que motivaron la reforma sobre la desindexación del salario mínimo y la aplicación de la UMA, entre los que se encuentra la recuperación del salario mínimo y el mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores sociales, pero considerando también a quienes durante tres o más décadas prestaron sus servicios como trabajadores del

estado, ahorraron y tienen derecho a una pensión digna, es que planteamos como un imperativo encontrar un justo medio que resuelva a favor de los trabajadores en activo y de los jubilados o pensionados.

El valor de la UMA es de 89.62 pesos diarios (2 mil 724.45 pesos mensuales), mientras que el salario mínimo general es de 141.70 pesos (4 mil 307.68 pesos mensuales).

La diferencia entre percibir jubilación en UMA y en salario mínimo será abismal en breve, como se muestra en la siguiente grafica

Tope máximo de pensiones usando SM y UMA, régimen décimo transitorio LISSSTE

Año	10 salarios Mínimos	10 UMA	Diferencia
2017	\$24,332	\$22,949	\$1,383
2018	\$26,861	\$24,502	\$2,359
2019	\$31,214	\$25,680	\$5,534
2020	\$37,458	\$26,410	\$11,048
2021	\$43,076	\$27,244	\$15,832

Esta es la razón que asiste para encontrar una solución, que por un lado no afecte severamente a las finanzas públicas y por el otro que no deje en desamparo a los pensionados.¹

La solución propuesta como justo medio consiste en el cálculo de la UMA, aumentar cada año con base en la inflación y con el 50 por ciento del monto anual de aumento al Salario Mínimo General, a manera de ejemplo: si el Salario Mínimo General aumenta 20 pesos la UMA aumentaría en 10 pesos, más el porcentaje de inflación.

De esta manera el Salario mínimo seguiría estando por arriba del monto de las UMA, sin embargo, la diferencia no sería abismal. Una solución justa y posible.

Por las consideraciones expuestas y razonadas se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 4 de La Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización

Único. Se **reforma la fracción I** del artículo 4 de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.

Artículo 4. El valor actualizado de la UMA se calculará y determinará anualmente por el Inegi, de conformidad con el siguiente método:

I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior, **y del 50 por ciento del aumento al salario mínimo general del año en curso.**

Transitorio

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

Nota

1 Expediente: 15/2021, Estudio técnico-jurídico, CEDIP 2021. Realizaron Laura Eugenia Rodarte Ledezma investigadora A, Ana Karla Torres Gómez investigadora C, con la revisión de Marcial Manuel Cruz Vázquez director de Estudios Jurídicos.

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2021.— Diputada Lorena Jiménez Andrade (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

LEY DE VIVIENDA

«Iniciativa que reforma el artículo 33 de la Ley de Vivienda, a cargo de la diputada Madeleine Bonnafoux Alcaraz, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe Madeleine Bonnafoux Alcaraz, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 33 de la Ley de Vivienda, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

Durante las últimas décadas la incorporación de la mujer en el mercado laboral ha sido muy importante, debido a su incremento. Esta incorporación, así como los cambios sociales deben verse reflejados en la legislación.

Tener una vivienda es una condición indispensable para sobrevivir y desarrollarse como persona en términos de seguridad, autonomía e independencia.

Contar con una vivienda digna y decorosa es considerado un derecho humano que está reconocido en diversos tratados internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México en 1981 y que en su artículo 11 establece:

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

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) establece en su artículo 14, párrafo 2, que:

“Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... y en particular le asegurarán el derecho a:...

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.”¹

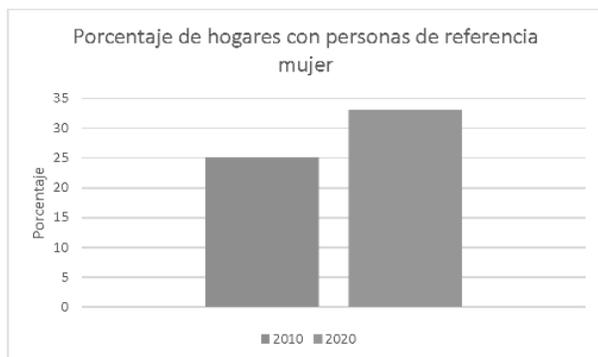
Por otro lado, en el ámbito nacional, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 4, párrafo séptimo, donde se establece el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) con los datos del Censo de Población y Vivienda 2020, las mujeres representan más de la mitad de la población

total es decir el 51.2 por ciento con relación a los hombres 48.8 por ciento.

Este mismo Censo, muestra que, a nivel nacional en 33 de cada 100 hogares, las mujeres son reconocidas como jefas de la vivienda.

En la siguiente gráfica se muestra cómo ha cambiado esta cifra de 2010 a 2020.



En ese tenor, se observa un crecimiento considerable de 8 puntos porcentuales entre 2010 al 2020 en hogares con jefatura femenina. Del Censo 2010 se registraron 6 millones 916 mil 206 hogares con jefatura femenina, lo que daba un total de 24.6 por ciento, para el Censo 2020 se registraron 11,474,983 hogares con jefatura femenina, que dan un 33 por ciento.

La Asociación de Bancos de México informa que del total de créditos hipotecarios que se solicitan anualmente, de 40 a 45 por ciento son solicitados por mujeres, sin embargo, sólo 5.9 por ciento de los propietarios o copropietarios de vivienda son mujeres.²

Con estos datos llegamos a la conclusión de que la mujer sigue estando en estado desigual para acceder a una vivienda, razón por la cual se requiere hacer cambios en la legislación que se reflejen en políticas públicas con perspectiva de género.

La presente iniciativa establece que el Instituto Nacional de las Mujeres sea integrante permanente de la Comisión Intersecretarial, ya que de acuerdo al artículo 32 de la Ley de Vivienda es dicha comisión la instancia que hace garante la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda.

La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres establece que uno de los objetos generales del Instituto Nacional de las

Mujeres es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de:

- Transversalidad, en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.

Asimismo, el Instituto tiene como atribución el estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, como en la ley que nos aborda refiriéndose a la Política Nacional de Vivienda.

Decreto por el que se reforma diversas disposiciones de la Ley de Vivienda

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:

Artículo 33. La Comisión Intersecretarial será presidida por el o la titular del Ejecutivo federal, a través de **la persona** titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano o por quién designe y estará integrada por **las personas** titulares de las siguientes secretarías de estado:

- I. De Bienestar;
- II. Hacienda y Crédito Público;
- III. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. Energía;
- V. Economía;
- VI. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- VII. Comunicaciones y Transportes;
- VIII. Educación Pública;
- IX. Trabajo y Previsión Social;
- X. Salud, y

XI. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

A las sesiones de la Comisión Intersecretarial podrán ser invitados a participar otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con los temas de que se trate. **Tendrá carácter de invitado permanente con derecho a voz y voto el Instituto Nacional de las Mujeres.**

La persona titular de la Presidencia de la Comisión Intersecretarial podrá **determinar quién lo supla en sus ausencias.** Los y las demás integrantes de la Comisión Intersecretarial deberán designar **respectivamente** a su suplente, que será **la persona titular de la Subsecretaria, Dirección General,** o equivalente que tenga mayor relación con la materia de vivienda.

La Comisión Intersecretarial contará con **una persona titular de la Secretaría Ejecutiva,** que **fungirá como** titular de la comisión.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2018-11/convencion_discriminacion.pdf

2 <https://liderazgoestilo.com/2021/03/24/en-mexico-solo-5-9-de-los-propietarios-de-vivienda-son-mujeres/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril del 2021.— Diputada Madeleine Bonnafoux Alcaraz (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Vivienda, para dictamen.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de justicia indígena, a cargo de la diputada Mayusa Isolina González Cauich, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, Mayusa Isolina González Cauich, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario

Institucional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de justicia indígena, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El acceso a la justicia se define como “la facultad de los gobernados a recurrir a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos la tutela de sus derechos, y no quedar indefensos ante su violación, a la cual es correlativa la obligación del Estado a realizar determinados actos positivos, tendientes a la protección de los derechos que pretende la persona que acude a ellos y, en tal virtud, el acceso a la justicia puede clasificarse como un derecho fundamental de prestación”.¹

Este derecho no se limita únicamente a la existencia de recursos procedimentales e infraestructura para que los usuarios puedan accionar los mecanismos jurisdiccionales y exigir el ejercicio de sus derechos, sino que esta correlacionada con la responsabilidad de los Estados para remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

El Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México denominado el Reto de la Desigualdad de Oportunidades,² da cuenta de los desafíos para posibilitar el acceso a la justicia, en virtud de que “pone en evidencia la desigualdad de oportunidades que prevalece entre la población indígena y la no indígena; pero específicamente, la desventaja que significa el ser mujer indígena”.

El derecho de acceso a la justicia implica la posibilidad de acudir ante el aparato jurisdiccional estatal o indígena. Para que este proceso sea efectivo, se requiere la inclusión de la perspectiva intercultural que se materializa a través de garantizar derechos lingüísticos con la presencia de intérpretes y traductores de lenguas indígenas; asesoría o defensa técnica con conocimiento de lengua y cultura; y la incorporación por parte de los juzgadores de las especificidades culturales.

La jurisdicción indígena atiende el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

reconoce la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas para ejercer la libre determinación y, en consecuencia, la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, lo cual debe ser respetado por otras autoridades.

Hemos reconocido que somos una nación pluricultural mediante la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la reforma de los artículos 4o. y 2o. constitucionales, así como la ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el año 2007, además de múltiples adiciones a las constituciones estatales y promulgación de leyes reglamentarias.

No obstante, persisten incompatibilidades entre lo reconocido legalmente y lo que sucede en el terreno del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. La problemática a la que se enfrentan no sólo tiene que ver con la pobreza, sino, además, con los límites y condiciones para el ejercicio de la justicia y jurisdicción indígena.

Resaltan dos conceptos importantes, “autonomía y libre determinación”. En este aspecto, el ex relator especial de la Organización de Naciones Unidas para la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, los definió de la siguiente forma:

Autonomía. Es la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo a sus propios valores, instituciones, y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte.

Libre determinación. Los seres humanos individualmente y como grupo, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho.³

Resulta ilustrativo lo señalado en el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el sentido de que garantizar la vigencia de derechos de los pueblos indígenas implica para los juzgadores, modificar de manera importante ciertas concepciones del derecho y ampliar la mirada sobre las instituciones de justicia y su papel en la sociedad.

Los pueblos indígenas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a resolver sus conflictos internos de acuerdo con las normas, los procedimientos y las instituciones que ellos mismos se han dado, y que son reconocidos por los Estados nacionales.

La concepción de jurisdicción se relaciona con la potestad que tiene la colectividad de dirimir controversias, es requisito indispensable en un Estado democrático.⁴

En la etapa actual de la evolución de los derechos indígenas y en el derecho internacional, dicha jurisdicción implica que los integrantes de los pueblos tendrían el derecho de acceder a los tribunales del Estado o a sus propias formas de autoridad para impartir justicia, involucrando los siguientes aspectos:

- a) Que sea respetado el ejercicio de la jurisdicción indígena;
- b) Que las personas indígenas puedan acceder en igualdad de oportunidades dentro de su comunidad a las autoridades tradicionales para la resolución de un conflicto; y
- c) Que la decisión correspondiente sea, al igual que la del Estado, producto de un juicio justo, adecuado a la perspectiva cultural y normativa local.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos Indígenas reconocen a los pueblos la facultad de reprimir los delitos cometidos por sus miembros conforme a sus métodos tradicionales, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Los sistemas jurídicos indígenas, paulatinamente han sido mayormente reconocidos y vitales en sus contextos, teniendo la capacidad de promover, favorecer, obligar e inhibir conductas de sus individuos, por tanto, aportan directamente a la gobernabilidad democrática.

Al evaluar el alcance de la jurisdicción indígena, los operadores de justicia deben tener en cuenta aquellas facultades que las autoridades de un determinado pueblo indígena han ejercido de facto, asegurando de que las decisiones tomadas por estas autoridades día a día en su

proceso de administración de justicia gocen de valor jurídico dentro del ordenamiento jurídico estatal. A la vez, también debieran considerar la posibilidad de que la jurisdicción indígena no se limite únicamente a hechos ocurridos dentro del ámbito territorial de una comunidad o pueblo indígena o únicamente a conflictos internos entre miembros de la misma comunidad o pueblo indígena.⁵

Para la coordinación de sistemas jurídicos, se requiere que los jueces ordinarios comprendan que, de acuerdo con la normativa aplicable del derecho internacional público y su desarrollo en las constituciones y leyes internas, la generación de normas y el desarrollo de los juicios, no es un monopolio de las instituciones del Estado, sino que pueden surgir también de los pueblos indígenas. En esta perspectiva, la jurisdicción indígena conlleva no sólo la aplicación de una normativa propia, sino también un sistema jurisdiccional con procedimientos y autoridades propios para su aplicación.

En los pueblos y comunidades indígenas, existen principios como la reparación, la conciliación, el restablecimiento del orden, la participación solidaria en las conductas de los individuos, entre otras, que bien pueden ser entendidas como formas razonables de hacer justicia desde un contexto cultural específico.

Esta asignación de competencias es ajena, por lo general, a las disposiciones de las leyes penales, sin embargo, la actividad judicial de las comunidades permite desahogar una gran cantidad de conflictos sociales que rebasarían las posibilidades de los juzgados estatales. La distinción material del derecho como ámbito de competencia por lo general no opera en las comunidades, donde la distinción entre materia penal, civil, familiar, agraria, etc. no se da o por lo menos no se da con igual precisión que en los juzgados estatales.

En estos sistemas de creencias, el conflicto rompe con la relación entre el plano material y el espiritual, por tanto, la resolución de los mismos implica el restablecimiento del orden trascendente. Desde esta perspectiva, la separación material del derecho entorpece y limita la atención de un conflicto entendido de manera integral. Por lo que toca al ámbito de validez espacial y personal, la regla es que las autoridades indígenas son competentes para conocer asuntos de personas indígenas por conductas cometidas en territorios indígenas, aun dicha regla admite algunas excepciones que se determina atendiendo a la naturaleza específica del asunto.

El propósito general de la pena en los pueblos indígenas y sus sistemas de justicia propios es restaurar las cosas a su estado

anterior a la agresión o el delito o falta, si algo se ha dañado o afectado el transgresor debe reparar ese daño causado y restablecer la convivencia y la armonía en la comunidad, restableciéndose la paz comunal mediante el nuevo equilibrio en las relaciones sociales, creado por el arreglo o la decisión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas⁶ ha dicho el problema más grave y extendido con respecto a la gestión penitenciaria es el hacinamiento; y que éste es la consecuencia previsible del uso excesivo de la detención preventiva.

El hacinamiento incrementa los niveles de violencia entre internos; impide que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; dificulta el acceso a los servicios básicos, algunos tan esenciales como el agua; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad e higiene son deplorables; constituye en sí mismo un factor de riesgo de situaciones de emergencia; restringe el acceso de los internos a actividades productivas; propicia la corrupción; afecta el contacto familiar de los reclusos; y en definitiva genera serios problemas en la gestión misma de los establecimientos penitenciarios.

Para dar cumplimiento el principio de reintegración a la comunidad como forma de reinserción social, debe optarse por alguna medida alternativa de encarcelamiento que constituye regularmente la práctica común de los pueblos indígenas en las que precisamente la prisión preventiva opera como una cuestión excepcional y se opta por diversas medidas alternas.

Para evaluar si el derecho indígena de determinada comunidad, así como si las resoluciones de sus autoridades tradicionales, se adecuan o no a los principios de derechos humanos, se hace necesaria la creación de mecanismos jurisdiccionales para analizar, bajo una perspectiva no formalista, la esencia del valor protegido por cada derecho.

Esta perspectiva de análisis permitiría resguardar la esencia del valor protegido desde la óptica de los derechos humanos a la luz de parámetros de referencia determinados por las comunidades, en el contexto de sus propios sistemas normativos internos. Se podría asegurar que los pueblos y comunidades indígenas determinarían sus propios procedimientos, al tiempo que se asienten los criterios de mínimo cumplimiento en los dos sistemas con base en los estándares reconocidos internacionalmente para la protección de los derechos humanos.

El Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas de la SCJN,⁷ destaca la posibilidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de crear “derecho” y que éste sea reconocido y respetado por las instituciones públicas, siempre y cuando se ejerza con base a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los derechos humanos. De ahí que la existencia de varias jurisdicciones exija una distribución y coordinación de competencias en un plano de complementariedad.

El pluralismo jurídico implica el reconocimiento legal de los sistemas de justicia indígena por cuanto hace a las normas indígenas como fuente de derecho establecido, a las autoridades indígenas a cargo de aplicar y registrar el derecho indígena, y a la jurisdicción específica. El ejercicio de la jurisdicción indígena ha permitido desahogar una gran cantidad de conflictos sociales que de llegar todos al sistema de justicia estatal colapsaría la capacidad de las fiscalías, juzgados y tribunales.

La jurisdicción indígena, que es entendida como la facultad de los pueblos y comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos que comprenden normas, autoridades y procedimientos propios en la regulación y solución de sus conflictos internos.

En este contexto, es imprescindible retomar lo que la SCJN estableció en el juicio de amparo 6/2018, en que establece parámetros acordes al bloque de constitucionalidad de nuestro país.

En efecto, la jurisdicción especial indígena, **viene a romper con el monopolio Estatal de la administración de justicia** permitiendo la convivencia de los diversos ordenamientos jurídicos existentes en su interior. El derecho positivo codificado, por una parte, y el derecho indígena, por otra. No debe olvidarse que en la región latinoamericana se ha erigido un pluralismo jurídico alternativo, crítico y emancipador en el cual se da relevancia a nuevos procesos que emergen desde los sujetos que han sido históricamente rezagados y que a través de sus múltiples esfuerzos han logrado incidir en el sentir del Estado para su reconocimiento (SCJN, 2018:28).

Considerando el análisis técnico jurídico resulta impostergable una reforma a los diversos artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales en virtud de la necesidad de adecuar la norma con la realidad de las comunidades de México y como una forma de maximización

de sus derechos, ya que la existencia de una jurisdicción indígena, es palpable y contiene característica de cualquier sistema de justicia como lo son normas, instituciones y procedimientos.

Por ello se propone la presente reforma a efecto de garantizar mejores condiciones en la impartición de justicia para las comunidades indígenas.

A fin de tener claridad en los cambios propuestos, se presenta el siguiente cuadro comparativo.

Código Nacional de Procedimientos Penales

REDACCIÓN ACTUAL	PROPUESTA REFORMA
<p>Artículo 17. Sin correlativo</p>	<p>Artículo 17. En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el defensor y el asesor deberán tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso, deberá actuar asistido de un intérprete.</p>
<p>Artículo 45. En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan.</p>	<p>Artículo 45. En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el Estado garantizará que se les nombre un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español.</p>
<p>Artículo 108. Sin correlativo</p>	<p>Artículo 108. También, se considerará víctima a las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación. ...</p>

...	...
<p>Artículo 327. ...</p> <p>I al IX. ...</p> <p>Sin correlativo</p> <p>X. En los demás casos en que lo disponga la ley.</p>	<p>Artículo 327. ...</p> <p>I al IX. ...</p> <p>X. Cuando el hecho haya sido resuelto por la comunidad indígena conforme a su sistema normativo.</p> <p>XI. En los demás casos en que lo disponga la ley.</p>
<p>Artículo 410. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 420. ...</p> <p>Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o</p>	<p>Artículo 410. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus costumbres y especificidades culturales. Se deberá dar preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento, inclusive que dichas sanciones puedan ser compurgadas en su comunidad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 420. ...</p> <p>Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de una comunidad o pueblo indígena o bienes personales de alguno de sus miembros y conforme a la</p>

<p>en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>jurisdicción indígena se proponga la resolución de su conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, garantizando en todo momento una interpretación intercultural de los derechos humanos. El juez o tribunal que conozca del caso verificará únicamente elementos de constitucionalidad y convencionalidad.</p> <p>En todo momento, las comunidades y Pueblos Indígenas, en uso de su autonomía y libre determinación, establecerán su competencia material, territorial y personal que corresponda.</p> <p>Si existen causas para que las autoridades de la Federación o de los Estados deban conocer de estos casos, se estará las reglas de la atracción.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 420 Bis. Se reconoce la capacidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de mantener sus sistemas normativos, por tanto, se garantizará que las instituciones y autoridades respeten sus determinaciones, dado que la existencia de varias jurisdicciones exige necesariamente una distribución y coordinación de competencias en un plano de complementariedad.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 420 Ter. Cuando un miembro de un pueblo o comunidad indígena, sea imputado</p>

<p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>por la comisión de un delito y se le deba procesar en la jurisdicción ordinaria, además de lo previsto en este Código, deben de observarse las siguientes disposiciones:</p> <p>1. El Ministerio Público durante la investigación y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas, quien podrá participar en el debate; y,</p> <p>2. Antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado, mismo que deberá de estar debidamente fundamentado con la finalidad de atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 420 Quáter. Durante el proceso, el juez o tribunal garantizará, en términos del artículo 45, a la persona imputada y/o a la víctima el uso de la lengua nacional del que sean hablantes. Los servidores públicos que intervengan en el proceso penal deberán conocer la lengua indígena del lugar o región donde ejerzan el cargo.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 420 Quinques. En las investigaciones y procesos penales que involucre a integrantes de un pueblo o comunidad indígena, el Ministerio Público, el juez o tribunal verificarán que el asunto</p>

<p>Sin correlativo</p> <p>Artículo 485. ...</p> <p>...</p> <p>I a X...</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>no haya sido resuelto por el pueblo o comunidad indígena, de ser así, se procederá en términos de la fracción X del artículo 327.</p> <p>En caso contrario, actuarán tomando en cuenta sus especificidades culturales, para tal efecto, deberán allegarse de informes de autoridades indígenas, organizaciones y peritajes especializados. Paralelamente, analizarán si resultan competentes para resolver el conflicto específico, de no actualizarse esta circunstancia, declinarán competencia a la autoridad tradicional.</p> <p>Artículo 485. ...</p> <p>...</p> <p>I a X...</p> <p>XI. Sometimiento a la jurisdicción indígena.</p>
---	--

En atención de lo expuesto someto a la consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de justicia indígena

Único. Se **reforman** los artículos 17, 45, 108, 327, 410 y 420; se **adicionan** el 420 Bis, 420 Ter, 420 Quáter y 420 Quinquies; y se **reforma** el artículo 485 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de justicia indígena, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

...

...

...

En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el defensor y el asesor deberán tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso, deberá actuar asistido de un intérprete.

Artículo 45. ...

...

...

...

...

...

En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el Estado garantizará que se les nombre un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español.

Artículo 108. ...

...

También, se considerará víctima a las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su

hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación.

...

...

Artículo 327. ...

I. a IX. ...

X. Cuando el hecho haya sido resuelto por la comunidad indígena conforme a su sistema normativo.

XI. En los demás casos en que lo disponga la ley.

Artículo 410. ...

...

...

...

...

...

Quando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus costumbres y especificidades culturales. Se deberá dar preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento, inclusive que dichas sanciones puedan ser compurgadas en su comunidad.

...

...

Artículo 420. ...

Quando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de una comunidad o pueblo indígena o bienes personales de alguno de sus miembros y conforme a la jurisdicción indígena se proponga la resolución de su conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, garantizando en todo momento una interpretación intercultural de los derechos humanos. El juez o tribunal que conozca del caso verificará únicamente elementos de constitucionalidad y convencionalidad.

En todo momento, las comunidades y Pueblos Indígenas, en uso de su autonomía y libre determinación, establecerán su competencia material, territorial y personal que corresponda.

Si existen causas para que las autoridades de la Federación o de los Estados deban conocer de estos casos, se estará las reglas de la atracción.

Artículo 420 Bis. Se reconoce la capacidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de mantener sus sistemas normativos, por tanto, se garantizará que las instituciones y autoridades respeten sus determinaciones, dado que la existencia de varias jurisdicciones exige necesariamente una distribución y coordinación de competencias en un plano de complementariedad.

Artículo 420 Ter. Cuando un miembro de un pueblo o comunidad indígena, sea imputado por la comisión de un delito y se le deba procesar en la jurisdicción ordinaria, además de lo previsto en este código, deben observarse las siguientes disposiciones:

1. El Ministerio Público durante la investigación y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas, quien podrá participar en el debate; y

2. Antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado, mismo que deberá de estar debidamente fundamentado con la finalidad de atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate.

Artículo 420 Quáter. Durante el proceso, el juez o tribunal garantizará, en términos del artículo 45, a la persona imputada o a la víctima el uso de la lengua nacional del que sean hablantes.

Los servidores públicos que intervengan en el proceso penal deberán conocer la lengua indígena del lugar o región donde ejerzan el cargo.

Artículo 420 Quinquies. En las investigaciones y procesos penales que involucre a integrantes de un pueblo o comunidad indígena, el Ministerio Público, el juez o tribunal verificarán que el asunto no haya sido resuelto por el pueblo o comunidad indígena, de

ser así, se procederá en términos de la fracción X del artículo 327.

En caso contrario, actuarán tomando en cuenta sus especificidades culturales, para tal efecto, deberán allegarse de informes de autoridades indígenas, organizaciones y peritajes especializados. Paralelamente, analizarán si resultan competentes para resolver el conflicto específico, de no actualizarse esta circunstancia, declinarán competencia a la autoridad tradicional.

Artículo 485. ...

...

I. a X. ...

XI. Sometimiento a la jurisdicción indígena.

Transitorio

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

Notas

1 Universidad Nacional Autónoma de México (2014). *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 26 de abril de 2021, de UNAM. Sitio web:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/5.pdf>

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México, el reto de la desigualdad de oportunidades*, 26 de abril de 2021, de PNUD. Sitio web:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/mexico_nhdr_2010.pdf

3 *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Felipe Gómez y Susana Ardanaz Iriarte, Deusto Digital Publicaciones; Bilbao; 2011.

4 Martínez, Juan Carlos. *La jurisdicción en elementos y técnicas de pluralismo jurídico, manual para operadores de justicia*. Fundación Konrad Adenauer, 2012, página 30.

5 Observaciones de James Anaya, ex relator especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas al Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la SCJN, 6 de enero de 2013.

6 Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 26 de abril de 2021, de OEA y CIDH. Sitio web:

<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, 26 de abril de 2021, de SCJN. Sitio web:

https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2021.—
Diputada Mayusa Isolina González Cauich (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Pueblos Indígenas, para opinión.