

trece.

---

## Protección y cuidado animal



## Análisis de la iniciativa de reforma en materia de protección y cuidado animal

María Elisa FRANCO MARTÍN DEL CAMPO\*

El 5 de febrero de 2024, en el marco del aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante también la Constitución o CPEUM), el presidente de la República presentó veinte iniciativas de reformas constitucionales y legales sobre diversos temas de gran relevancia para la vida democrática y el Estado de derecho en México. En este sentido, un análisis jurídico desde el derecho constitucional y los más elevados estándares en materia de derechos humanos desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos (en adelante también DIDH) resulta pertinente para orientar las discusiones en torno a las señaladas propuestas.

361

Dentro de las veinte iniciativas se encuentra una en materia de protección y cuidado animal, a través de la que se propone una reforma a los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución. A continuación, señalamos y analizamos el contenido de la propuesta de reforma a cada uno de estos artículos. Antes de este análisis es importante señalar que el objeto de la iniciativa es elevar a rango constitucional

la prohibición del maltrato a los animales y la facultad del Congreso de la Unión para emitir la ley general que regule la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como para la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprove-

\* Investigadora de tiempo completo y coordinadora del Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El Sistema Nacional de Investigadores de Conahcyt la reconoce como candidata a investigadora nacional. ORCID: 0000-0002-3292-967X.

chamamiento de animales para consumo humano, y de medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios, así como la incorporación de dicho tema en los planes y programas de estudio de la educación del país.<sup>1</sup>

El objetivo planteado responde a la imperiosa necesidad de proteger a los animales, que consideramos importante para el Estado de derecho, por lo que coincidimos con la finalidad perseguida en la iniciativa; sin embargo, resulta indispensable analizar desde la ciencia jurídica, especialmente desde el derecho constitucional, la propuesta realizada para reformar tres artículos de la Constitución.

En primer lugar, resulta pertinente señalar que la propuesta de llevar a nivel constitucional la protección de los animales representaría un avance en la materia, ya que sería un primer paso hacia la construcción de una normativa específica. En este sentido, en la exposición de motivos de la propuesta analizada se señala que no se cuenta con una ley general sobre el cuidado a los animales, aunque existen distintas disposiciones que regulan su protección, cuidado y preservación, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Federal de Sanidad Animal, el Código Penal Federal (en el título “Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental”), así como leyes locales.<sup>2</sup>

La iniciativa propuesta plantea reformar los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución, con la finalidad de incorporar a los planes y programas de estudio la protección y cuidado hacia los animales; prohibir su maltrato, así como facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia. Con la finalidad de estudiar de manera detallada la propuesta realizada por el Ejecutivo Federal, se analizará cada uno de los artículos constitucionales que se pretende modificar.

La iniciativa propone reformar el párrafo decimosegundo del artículo 3o. constitucional para incluir en los planes y programas de estudio la protección y cuidado a los animales. Este es el contenido actual del párrafo decimosegundo del artículo 3o. de nuestra Constitución:

<sup>1</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y cuidado animales, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, número 6457-2, 05 de febrero de 2024, p. 1. Disponible en <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2024/feb/20240205.html>

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 1-4.

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal propone incluir a este párrafo los siguientes elementos: “la protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, entre otras”. Así, el párrafo decimosegundo del artículo 3o. constitucional quedaría de la siguiente manera:

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

La propuesta de incorporar a los planes y programas de estudio la protección y cuidado a los animales es positiva para avanzar en el tema y combatir el maltrato animal, ya que la educación representa un pilar para lograr objetivos de esta naturaleza. En este sentido, se considera acertada la propuesta de reforma del párrafo decimosegundo del artículo 3o. de la CPEUM.

La iniciativa también propone una reforma al artículo 4o. constitucional, que implica la incorporación de un sexto párrafo con el siguiente contenido: “Queda prohibido el maltrato a los animales. El Estado mexicano debe garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales, en los términos que señalen las leyes respectivas”.

La adición de este párrafo al artículo 4o. constitucional resulta problemática, ya que su contenido se centra en el reconocimiento de derechos humanos, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria. Para explicar mejor esta afirmación, es necesario presentar una mirada panorámica sobre el contenido de este artículo, lo que nos permitirá argumentar los motivos por los que no sería adecuado llevar al artículo 4o. este párrafo sobre la prohibición del maltrato a los animales.

Actualmente, el artículo 4o. de nuestra Constitución se encuentra compuesto por dieciocho párrafos, que reconocen derechos humanos y establecen garantías para su protección, especialmente para personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas, niños y adolescentes (en adelante también NNA), personas con discapacidad, personas mayores y jóvenes.

El primer párrafo reconoce que hombres y mujeres son iguales ante la ley, lo que en la práctica representa uno de los principios más importantes para la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Este precepto constitucional, aunado al contenido de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belem do Pará), son la expresión más importante del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.

En el primer párrafo también encontramos el reconocimiento del derecho a la familia y la obligación del Estado, de protegerla. En el segundo párrafo se reconoce el derecho de toda persona a decidir de “manera libre, responsable e informada” respecto al número y espaciamiento de las hijas e hijos.

De los párrafos tercero al séptimo encontramos el reconocimiento de diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (también conocidos como DESCAs), así como el establecimiento de diversas garantías para su efectivo goce. Los DESCAs reconocidos en el artículo 4o. constitucional son el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, a un medio ambiente sano, al agua y a la vivienda.

En el párrafo octavo se reconoce el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata desde su nacimiento, así como garantías para su efectivo goce.

En el párrafo noveno encontramos el reconocimiento constitucional del principio rector de los derechos de NNA: el principio de interés superior de la niñez. En este párrafo también se reconocen derechos específicos para las niñas, niños y adolescentes, como alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los párrafos décimo y decimoprimeros señalan las obligaciones que tiene la familia, la sociedad y el Estado respecto a los derechos de NNA.

En los párrafos decimosegundo y decimotercero encontramos el reconocimiento de otros DESCA: los derechos culturales y el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Con el reconocimiento de estos derechos se establecen garantías para su vigencia.

En el párrafo decimocuarto se establece una medida de protección para las personas con discapacidad a través de la entrega de un apoyo económico. Desde la interseccionalidad<sup>3</sup> se señala que para beneficiarse de esta medida “tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza”.

En el párrafo decimoquinto se establece una “pensión no contributiva” como medida de protección para las personas mayores de sesenta y ocho años. También se hace uso de la interseccionalidad, ya que se establece una edad menor (sesenta y cinco) para las personas indígenas y afromexicanos.

El párrafo decimosexto establece un sistema de becas para las y los estudiantes del sistema de educación pública como una garantía del derecho a la educación.

En el párrafo decimoséptimo se reconoce el derecho “a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”.

Finalmente, en el párrafo decimoctavo se establecen medidas de protección específicas para los derechos humanos de las personas jóvenes “a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país”.

<sup>3</sup> La interseccionalidad puede ser entendida como una herramienta que permite identificar que la combinación de dos o más condiciones o características en una persona, como el género, la edad, la discapacidad, entre muchas otras, provoca un tipo de discriminación y opresión única, valorando la influencia de unas sobre otras, así como su interacción. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, SCJN, 2020, p. 86.

Este recorrido por el artículo 4o. constitucional nos permite demostrar que su contenido está dirigido al reconocimiento de derechos humanos y garantías, así como al establecimiento de diversas medidas de protección para grupos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de que puedan ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad. Por lo tanto, incorporar contenido ajeno a estos temas rompería con su congruencia.

En este punto del análisis resulta necesario recordar que los animales no son titulares de derechos humanos; quienes somos titulares de los derechos humanos somos los seres humanos.<sup>4</sup> Entonces, si los animales no son titulares de derechos humanos, es inadecuado que se incorpore la prohibición del maltrato animal en un precepto constitucional, que, como se ha demostrado, tiene la finalidad de reconocer derechos humanos, garantías y medidas especiales de protección a grupos en situación de vulnerabilidad, como son las niñas, niños y adolescentes o las personas mayores.

Lo anterior no significa que los animales no puedan tener derechos; por supuesto, no derechos humanos. En el ámbito jurídico hay un debate importante y vigente sobre si los animales son o no titulares de derechos;<sup>5</sup> lamentablemente, la iniciativa no se hace cargo de ese debate. Consideramos que para la incorporación de un contenido como el planteado en la iniciativa se debe realizar un análisis serio y robusto sobre si los animales son o no titulares de derechos.

De esta manera, coincidimos con el objetivo planteado en la propuesta de reforma, que es la protección y cuidado de los animales, así como la prohibición de su maltrato; pero no con la incorporación del párrafo propuesto al artículo cuarto constitucional, ya que no se trata de derechos humanos.

Finalmente, en la iniciativa se propone que en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional se establezca la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de protección y cuidado de los animales, de la siguiente manera:

<sup>4</sup> Para profundizar sobre la titularidad de los derechos humanos se sugiere consultar, *inter alia*, Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Argentina, Astrea, 2005.

<sup>5</sup> Para aproximarse a este debate se sugiere consultar Nava Escudero, César, *Los derechos de los animales. Una visión jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.

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

Consideramos que la legislación específica en la materia representaría un avance importante para la protección y cuidado de los animales. En este sentido, podríamos estar frente a una oportunidad para que tras un debate robusto y serio se logren normas que representen un camino claro para combatir el maltrato hacia los animales.

Como conclusión, consideramos que la iniciativa propuesta atiende a un objetivo valioso y relevante, pero no nos parece adecuada la adición propuesta al artículo 4o., aunque sí a los artículos 3o. y 73 de nuestra Constitución.