

Presidencia del Congreso del Estado

P r e s e n t e.

A la Comisión de Movilidad y Seguridad Vial de la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, nos turnaron para su estudio y dictamen las iniciativas formuladas por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; la primera, a efecto de reformar el artículo 232 (293/LXVI-I); y la segunda, por la que se reforman los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adiciona la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. 322/LXVI-I

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 79; 92, fracción VI; 118, fracción I y 186 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, esta comisión rinde el siguiente:

D I C T A M E N

I. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 118, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, es competencia de la Comisión de Movilidad y Seguridad Vial el estudio y conocimiento de los asuntos que se refieran a las iniciativas ley o modificaciones, relacionadas con legislación en materia de movilidad, tránsito, transporte público y seguridad vial del estado. Supuestos que son materia de estudio de las iniciativas señaladas en el proemio y objeto del presente dictamen.

II. Proceso legislativo

Las iniciativas con proyecto de Decreto, buscan establecer la gratuidad en el servicio de transporte público a las personas adultas mayores y a quienes ejercen labores de cuidado de personas con discapacidad. Esto, en atención al derecho humano al cuidado, entendido en una dimensión sustantiva autónoma y en respeto al principio de solidaridad.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

II.1. La iniciativa a efecto de reformar el artículo 232 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, expone:

«Las personas adultas mayores están entre los grupos más susceptibles a riesgos sociales, los cuales surgen de las dinámicas de su entorno familiar y comunal. Se reconoce su vulnerabilidad ya que un número considerable depende financieramente de otros, carecen de roles sociales claros y frecuentemente se les margina de decisiones importantes en el contexto de la familia. Su avanzada edad es un rasgo distintivo que les acarrea ciertas dificultades y, por ende, deberían ser considerados beneficiarios prioritarios de programas gubernamentales o políticas diseñadas para atender sus necesidades específicas. El proceso de envejecimiento conlleva una disminución progresiva de habilidades físicas y mentales, lo que resulta en un incremento de ancianos que alcanzan una edad avanzada dependiendo del apoyo familiar para satisfacer sus necesidades básicas. Este segmento de la población a menudo enfrenta discriminación social en sus propios hogares y comunidades, donde son vistos como individuos con habilidad restringidas y sin aportes significativos a la sociedad en términos sociales, económicos, culturales y políticos.

Considerando su habilidad para adaptarse y participar en la sociedad moderna, los adultos mayores son propensos a enfrentar barreras que limitan su involucramiento activo en la vida cotidiana.

Según los datos del estudio de Dinámica Demográfica de 2014 en México, el 64.7% de los adultos mayores con discapacidades experimentan problemas para andar o utilizar sus piernas para subir y bajar escaleras. Además, se reporta que el 73% de los ancianos con limitaciones físicas presentan dificultades visuales a pesar de usar anteojos.

A su vez, en México las personas mayores de 60 años constituyen uno de los sectores más propensos a enfrentar obstáculos en la protección de sus derechos humanos, sociales y en el ámbito laboral. Un dato significativo es que el 40% de los adultos mayores perciben que son discriminados debido a su edad.

La responsabilidad que tiene tanto la sociedad como el gobierno hacia los adultos mayores debería equipararse a la que se otorga a los niños y jóvenes. Esto implica establecer un entorno que promueva su pleno desarrollo y eleve su bienestar general. Respecto a las adultas mayores mujeres, el 46.8% reporta que se le ha negado atención médica o medicamentos, 38.7% que se le negó el recibir apoyos



de programas sociales, y el 16.3% oportunidades para trabajar. Mientras que respecto a los adultos mayores hombres, el 38.8% reportó que se le ha negado atención médica o medicamentos, 28.6% que se le negó el recibir apoyos de programas sociales, y el 33.8% oportunidades laborales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOEN), en el segundo trimestre de 2022, se estimó que 17,958,707 personas mayores de 60 años residían en México, lo que constituye el 14% de la población total. De este total, 5.9 millones de adultos mayores se encuentran ocupados como Población Económicamente Activa (PEA). De esta población, el 70% se encuentran laborando en la informalidad⁵, es decir, 4.1 millones de adultos mayores carecen de ingresos estables son particularmente susceptibles a desafíos tanto económicos como de salud. Mientras que en el estado de Guanajuato habitan 580,767 personas adultas mayores⁶ y el 47.3% se encuentra en situación de pobreza según el CONEVAL.

PROPUESTA

Los adultos mayores a menudo enfrentan dificultades económicas debido a pensiones insuficientes y la falta de oportunidades laborales, lo que limita su movilidad y acceso a servicios esenciales.

La presente iniciativa de ley tiene como propósito fundamental garantizar el derecho al transporte público gratuito para los adultos mayores en el estado de Guanajuato. Esta medida no solo representa un acto de justicia social, sino que también es un reconocimiento a la contribución que nuestros mayores han hecho a la sociedad a lo largo de sus vidas.

El acceso gratuito al transporte público promueve la inclusión social de los adultos mayores, permitiéndoles participar activamente en la comunidad y acceder a servicios de salud, educación y recreación.

Lo anterior, en conformidad con el Artículo 26 de la de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, de la cual México forma parte:

Artículo 26. La persona mayor tiene derecho a la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, y a su movilidad personal.



A fin de garantizar la accesibilidad y la movilidad personal de la persona mayor para que pueda vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Parte adoptarán de manera progresiva medidas pertinentes para asegurar el acceso de la persona mayor, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

(...)

f). Propiciar el acceso a tarifas preferenciales o gratuitas de los servicios de transporte público o de uso público a la persona mayor.

(...)...»

«...»

II.2. La iniciativa por la que se reforman los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adiciona la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, expone:

«Los seres humanos dependemos, en distintos momentos de nuestras vidas, de recibir o brindar cuidados. Esta dependencia recíproca de cuidado constituye una expresión directa del respeto a la dignidad humana. El cuidado, en este sentido, se configura como el conjunto de acciones necesarias para preservar el bienestar humano, incluida la asistencia a quienes se encuentren en una situación de dependencia o requieran apoyo, de manera temporal o permanente. Así entendido, el cuidado constituye también una necesidad básica, ineludible y universal, de la cual depende tanto la existencia de la vida humana como el funcionamiento de la vida en sociedad, en tanto permite asegurar condiciones de atención mínimas para una existencia digna, especialmente respecto de personas en situación de vulnerabilidad, dependencia o limitación.



Todas las personas requieren de acciones individuales para garantizar su bienestar y, en diversas etapas de su vida, dependen del apoyo de otras para subsistir, vivir con dignidad y desarrollar autónomamente su proyecto de vida. Por ello, el cuidado cumple una función individual y social fundamental: al procurar el bienestar frente a los límites impuestos por la existencia, la edad, la enfermedad o las condiciones físicas o mentales, se constituye en una condición necesaria para la realización de las actividades humanas y por lo tanto para el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional comparado han reconocido la existencia de normas y obligaciones dirigidas a preservar el bienestar de las personas a través del cuidado, especialmente en situaciones de dependencia, vulnerabilidad o necesidad. Esta protección se expresa tanto en la atención que requieren determinados grupos -como las mujeres embarazadas o en período de lactancia, la niñez, las personas mayores, las personas con discapacidad o con enfermedades-, como en la situación de quienes brindan cuidados, ya sea de forma remunerada o no remunerada.

Además, el derecho al cuidado se rige por el principio de corresponsabilidad social y familiar, pues los cuidados recaen solidariamente sobre la persona, la familia, la sociedad y el Estado; por el principio de igualdad y no discriminación, que requiere que los hombres y las mujeres tengan las mismas condiciones y responsabilidades en el cuidado; y que los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, y las personas con discapacidad y con enfermedades que comprometan su autonomía e independencia, gocen de cuidados acorde a su condición.

El derecho a ser cuidado implica que todas las personas que tienen algún grado de dependencia tienen el derecho de recibir atenciones de calidad, suficientes y adecuadas para vivir con dignidad. Estas atenciones deben garantizar el bienestar físico, espiritual, mental y cultural. El alcance y las características del cuidado deben ajustarse a la etapa vital de la persona, a su grado de dependencia y a sus necesidades particulares.

El derecho a cuidar consiste en el derecho de brindar cuidados en condiciones dignas, tanto de manera no remunerada como remunerada.



Este derecho implica que las personas cuidadoras, -tanto en el ámbito familiar, como fuera de él- puedan ejercer su labor sin discriminación, y con pleno respeto a sus derechos humanos, garantizando su bienestar físico, mental, emocional, espiritual y cultural. De esta forma, conlleva la obligación de los gobiernos de adoptar medidas progresivas para avanzar en la conciliación de la vida laboral con las responsabilidades familiares, la educación y la existencia de medios adecuados para llevar a cabo las labores de cuidado de manera segura y digna.

Hay que destacar que el derecho al cuidado encuentra su fundamento y alcances en el principio de corresponsabilidad. Conforme a este principio, los cuidados son una responsabilidad compartida entre el individuo, y los espacios sociales en que se desenvuelve: la familia, la comunidad, la sociedad civil, la empresa, y el Estado. Este principio impone una responsabilidad solidaria y subsidiaria a diversas instancias sociales para garantizar las actividades de gestión y sostenibilidad de la vida cotidiana, en lo que puede entenderse como una red de cuidados cuyos alcances serán determinados por las necesidades de las personas y los espacios de actuación propios de cada instancia social.

Asimismo, el derecho al cuidado está estrechamente vinculado con el principio de solidaridad, el cual se encuentra reflejado en diversas normas relativas a los deberes y responsabilidades de las personas. La solidaridad se fundamenta en la idea de una humanidad común, y en la interdependencia de los miembros de la sociedad. De ella se desprende el deber de respeto y cooperación mutua entre las personas para el efectivo ejercicio de sus derechos, y para la consecución de metas comunes.

En el ámbito de los cuidados, el principio de solidaridad fortalece la obligación de que las personas, la familia, la comunidad, la sociedad civil, las empresas y el Estado asuman, respectivamente, una doble responsabilidad: por un lado, asistir, apoyar y cuidar a quienes tengan algún grado de dependencia; y, por otro lado, respaldar a quienes realizan estas labores, asegurando que cuenten con las condiciones necesarias para prestar debidamente los cuidados, que su labor sea reconocida, y que dispongan de apoyos para aliviar las cargas que conlleva el cuidado.

Esta noción debe incluir que el cuidado -remunerado o no remunerado- sea reconocido, valorado y sostenido mediante medidas que alivien sus cargas físicas, emocionales y económicas. En este sentido, la valoración social del cuidado constituye una obligación jurídica derivada del principio de solidaridad, en tanto el cuidado representa una actividad humana con valor intrínseco y un elemento



esencial para el fortalecimiento de los vínculos entre las personas y la cohesión social.

Por tanto, la regulación que desarrollen los Estados en esta materia debe incluir, como mínimo, una protección reforzada para grupos en situación de vulnerabilidad, en particular las mujeres embarazadas o en período de lactancia, los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad y aquellas que padecen enfermedades graves, crónicas o que comprometan la independencia y demanden la prestación de cuidados. El marco jurídico del cuidado debe sustentarse en los principios de corresponsabilidad social y familiar, solidaridad, igualdad y no discriminación, y el principio de mayor autonomía posible de la persona cuidada. Asimismo, deberá promover un régimen de distribución de las labores de cuidado entre las personas, las familias, la comunidad, la sociedad civil, las empresas y el Estado, así como entre hombres y mujeres.

Garantizar el derecho al cuidado no necesariamente implica la creación de nuevas instituciones, políticas o programas, sino que pueden consistir en la regulación, articulación, supervisión y fiscalización de las diferentes modalidades de prestación de servicios de cuidado -ya sean nacionales, locales y comunitarias; públicos o privados- que el Estado haya reconocido e implementado previamente. Ahora bien, sobre el derecho a recibir cuidados de las personas con discapacidad y con enfermedades graves, crónicas o que comprometan la independencia y que demanden la prestación de cuidados, pese a la prohibición de discriminación contra las personas con discapacidad, esta población enfrenta obstáculos en el acceso a su derecho a recibir cuidados en condiciones de igualdad, debido a estereotipos basados en modelos médicos y de dependencia.

En contraste, a partir un enfoque social de la discapacidad, basado en los derechos humanos, se reconoce la discapacidad como una construcción social que se produce en el contexto en el que se desenvuelven las personas con diversidad funcional -física, mental, intelectual o sensorial-, y no por esa condición en sí misma. A la luz de este enfoque, que está centrado en la independencia y autonomía de la persona con discapacidad, la garantía del derecho al cuidado debe partir de las necesidades de "apoyo" y no solo de "atención", bajo el entendido de que el apoyo y cuidado que requieren las personas con discapacidad no es homogéneo, y debe basarse en el respeto a sus derechos a la autonomía, independencia, seguridad y a una vida libre de violencia.



Hay que recordar que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en un principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades.

Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la prevalencia de discapacidades graves se suma a la carga de trabajo de los proveedores de cuidados. Las discapacidades graves afectan al 2,7 por ciento de la población mundial de 15 a 59 años de edad, y las cifras oscilan entre el 2,6 por ciento en las Américas y el 3,3 por ciento en África. Además, según cifras de la OIT, el 5 por ciento de los niños y niñas, el 10 por ciento de los adultos en edad de trabajar, y hasta el 50 por ciento de las personas mayores tienen una discapacidad.

Asimismo, el Informe mundial sobre la discapacidad de 2011 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM) estimó que había mil millones de personas con discapacidades en el mundo, de las cuales entre 110 y 190



millones tenían discapacidades significativas⁵. La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad estima que estas personas representan el 15% de la población mundial, esto es, mil millones de personas aproximadamente.

Finalmente, es vital recordar que los cuidados y apoyos que se presten a las personas con discapacidad siempre deben partir de su reconocimiento como sujetos de derechos y no solo como receptores de cuidado. Asimismo, deben considerar un enfoque social de la discapacidad que supere el enfoque médico y que reconozca a las personas con discapacidad como sujetos con autonomía e independencia que puedan ejercer su autocuidado.

Por tanto, reconociendo por un lado el derecho al cuidado que tienen las personas con discapacidad, y por otro lado el derecho a cuidar de las personas que ejercen las labores de cuidado; en conjunto con el entendimiento del modelo social de la discapacidad, que promueve la adopción de medidas positivas que permitan crear elementos diferenciadores que abonen a la completa inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, se propone instaurar la gratuidad del transporte público para las personas cuidadoras de una persona con discapacidad, cuando vayan en compañía de la persona bajo su cuidado.

Por ello, se proponen las siguientes modificaciones a la Ley multicitada:

- 1. Se reconoce dentro de los principios rectores de la movilidad y de la seguridad vial, el de priorizar el uso de la vía o del servicio para las personas que ejerzan labores de cuidado, así como el de concientizará a las demás personas usuarias;*
- 2. Se establece el concepto de persona cuidadora dentro del glosario;*
- 3. Se reconoce el acceso gratuito al transporte público para las personas cuidadoras que acompañen a las personas con discapacidad, en reconocimiento a su labor de apoyo y asistencia.*
- 4. En congruencia con lo anterior, se incorpora dentro del numeral correspondiente al de tarifas preferenciales, la exención de pago para las personas cuidadoras.*
- 5. Por último, se establece la obligación de diseñar e implementar mecanismos de identificación para que las personas cuidadoras accedan a la exención del pago.»*

«...»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

II.3. En reunión realizada el 1 de diciembre del 2025, se dio cuenta con las propuestas, y se acordaron por unanimidad las metodologías para su estudio y dictamen:

- 1.** Iniciativa suscrita por personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México a efecto de reformar el artículo 232 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. ELD 293/LXVI-I

Se consultó a las instancias siguientes hasta por el término de 15 días hábiles:

- a) Secretaría de Gobierno;
- b) Secretaría de Obra Pública;
- c) Secretaría de Seguridad y Paz;
- d) Subsecretaría de Conectividad y Movilidad;
- e) Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato;
- f) Servicio de Administración Tributaria del Estado de Guanajuato;
- g) Consejería General Jurídica; y
- h) 46 ayuntamientos.

- 2.** Iniciativa formulada por personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México por la que se reforman los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adiciona la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. 322/LXVI-I

Se consultó a las instancias siguientes hasta por el término de 15 días hábiles:

- a) Secretaría de Gobierno;
- b) Secretaría de Obra Pública;
- c) Secretaría de Seguridad y Paz;
- d) Secretaría de las Mujeres;
- e) Subsecretaría de Conectividad y Movilidad;



- f) Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato;
- g) Servicio de Administración Tributaria del Estado de Guanajuato;
- h) Consejería General Jurídica; y
- i) 46 ayuntamientos.

2.1. Se solicitó en los términos del artículo 86 -tercer párrafo- de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, la realización de un estudio sobre el impacto presupuestario que, en su caso, generaría la aprobación de las propuestas planteadas. Considerando una temporalidad para su respuesta de hasta 10 días hábiles.

2.2. Se creó un enlace en la página web del Congreso del Estado, en donde se accedió a la iniciativa para efecto de consulta y recepción de aportaciones ciudadanas respecto de la propuesta legislativa, por un plazo que no excedió de hasta 15 días hábiles.

2.3. Una vez concluido el plazo para la recepción de las opiniones solicitadas, la secretaría técnica elaboró un documento en el que se concentraron las opiniones recibidas; mismo que se circuló a quienes integran esta Comisión, a efecto de que, en su caso, se acordara lo conducente respecto a la realización de una mesa de trabajo permanente para el análisis de las iniciativas y opiniones recibidas, conformada por integrantes de la Comisión, las diputadas y los diputados de la Legislatura que deseen asistir, así como personal asesor; e invitar a personal de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo y, de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso.

2.4. Discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

III. Desarrollo de la metodología.

Quienes integramos esta Comisión conscientes de la importancia del análisis de las respuestas a las consultas realizadas y las aportaciones recibidas, nos reunimos con personal de la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obra Pública, Subsecretaría de Conectividad y Movilidad de Guanajuato, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Seguridad y Paz, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, Servicio de Administración Tributaria del Estado, Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, personal asesor y la secretaría técnica, para dar seguimiento a los acuerdos sobre la metodología para el estudio y dictamen de los asuntos materia del presente dictamen.

En la reunión, se abordaron a través de consideraciones generales y particulares las propuestas sobre las iniciativas materia de análisis, generando coincidencias que sirvieron de base para el presente dictamen.

III.1. Con la finalidad de visualizar las aportaciones recibidas, se reproducen las opiniones enviadas a la iniciativa formulada por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México a efecto de reformar el artículo 232 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. (293/LXVI-I)

Respondió la Consejería Jurídica del Ejecutivo, la Secretaría de Seguridad y Paz, y los ayuntamientos de: Tarimoro (enterados), Santa Cruz de Juventino Rosas (enterados), Moroleón (aprueba iniciativas), San Diego de la Unión (enterados), Doctor Mora (sin observaciones), Jerécuaro (sin observaciones), Coroneo (opinión positiva), Irapuato (sin observaciones), Uriangato (enterados) y Jaral del Progreso (sentido positivo).

Opinión consolidada de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Obra Pública, la Secretaría de Seguridad y Paz, la Subsecretaría de Conectividad y Movilidad, la Dirección General de Transporte del Estado de Guanajuato, la Secretaría de Finanzas (Servicio de Administración Tributaria del Estado de Guanajuato) y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo.

«En su exposición de motivos la iniciativa persigue un fin legítimo y constitucionalmente válido como lo es el derecho a la movilidad; sin embargo, modifica un artículo de manera aislada sin armonizarlo con el resto del sistema tarifario previsto en la Ley de Movilidad. El citado artículo se inserta dentro de



un régimen integral de fijación de tarifas, atribuciones de la autoridad, parámetros técnicos, revisión de costos y obligaciones de concesionarios. Al ordenar la gratuidad sin reformar las disposiciones correlativas, se produce una fragmentación normativa que genera inseguridad jurídica, dificulta la aplicación administrativa e impide que la autoridad pueda operar de manera coherente los nuevos supuestos.

No realiza consideraciones respecto de otros grupos vulnerables, ya que la tarifa preferencial esta sostenido por ingresos fijos, de igual forma no considera mecanismos de compensación para la sostenibilidad de dicho coste que pasa a ser absorbido por los concesionarios con repercusiones al resto de los usuarios. Tampoco se establecen medidas integrales de seguridad para las personas adultas mayores ante potenciales peligros de infraestructura o injerencia de terceros.

Por lo cual, la iniciativa debe ser replanteada para:

- a) La focalización en adultos mayores en pobreza como una alternativa viable, eficiente y coherente con criterios de sostenibilidad financiera.*
- b) Permitir destinar recursos a la población con mayor vulnerabilidad social y limitaciones de movilidad.*
- c) Reducir el costo del subsidio comparado con un esquema universal, manteniendo el objetivo social.*
- d) Requiere un marco operativo robusto para evitar exclusión y errores.*
- e) Un padrón estatal confiable, un sistema de acreditación sencillo y acuerdos financieros claros, la medida es plenamente implementable.*
- f) La focalización fortalece la justicia distributiva y la eficiencia del gasto público sin comprometer la operación del transporte ni la tarifa general.*

III. Objeto de la iniciativa.

De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa tiene por objeto:

«Los adultos mayores a menudo enfrentan dificultades económicas debido a pensiones insuficientes y la falta de oportunidades laborales, lo que limita su movilidad y acceso a servicios esenciales. La presente iniciativa de ley tiene como propósito fundamental garantizar el derecho al transporte público gratuito para los adultos mayores en el estado de Guanajuato. Esta medida no solo representa un acto de justicia social, sino que también es un reconocimiento a la contribución que nuestros mayores han hecho a la sociedad a lo largo de sus vidas. El acceso gratuito al transporte público promueve la inclusión social de los adultos mayores, permitiéndoles participar activamente en la comunidad y acceder a servicios de salud, educación y recreación.»

V. Comentarios



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

V.I. Marco Jurídico

La iniciativa se encuentra acorde con los derechos fundamentales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1º, 4º, párrafo vigésimo primero, y en el artículo 26, párrafo tercero, inciso f), de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores¹, tal como se refiere en la exposición de motivos de la propia iniciativa. Sin embargo, se considera que, la interpretación realizada en la propuesta legislativa respecto al instrumento internacional en que pretende fundamentarse es parcial, pues dicho instrumento no impone al Estado la obligación de establecer gratuidad universal, sino de adoptar medidas progresivas dentro de sus capacidades institucionales y presupuestarias, asegurando siempre la sostenibilidad y la disponibilidad continua de los servicios. En este sentido, la progresividad no puede desvincularse del principio constitucional de reserva presupuestaria, ni puede justificar la imposición de cargas económicas al concesionario sin garantía de equilibrio financiero.

De inicio se hace la acotación de que la Ley de Movilidad vigente establece un diseño tarifario basado en tarifas preferenciales (explícitamente en el epígrafe del artículo a modificar), no en gratuidades generalizadas, reconociendo que los descuentos permiten apoyar a grupos vulnerables sin comprometer la sostenibilidad del sistema.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que el legislador cuenta con un margen de configuración normativa para diseñar políticas públicas en materia de derechos sociales; sin embargo, dicho margen no es absoluto cuando la medida adoptada implica la creación de gratuidades legales en servicios públicos que generan costos ciertos y recurrentes.

En diversos precedentes, la Corte ha señalado que la gratuidad no es jurídicamente neutra, pues supone necesariamente la reasignación de cargas económicas, ya sea al erario, a los concesionarios o a otros usuarios del sistema, lo que exige una justificación reforzada desde los principios de proporcionalidad, sostenibilidad financiera y equilibrio del servicio público¹.

Desde esta óptica, la gratuidad decretada por ley, cuando no se acompaña de reglas claras de compensación o financiamiento, puede operar como un subsidio

¹ **Artículo 26. Derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal.** [...] A fin de garantizar la accesibilidad y la movilidad personal de la persona mayor para que pueda vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Parte adoptarán de manera progresiva medidas pertinentes para asegurar el acceso de la persona mayor, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) al e) [...] **f) Propiciar el acceso a tarifas preferenciales o gratuitas de los servicios de transporte público o de uso público a la persona mayor...**



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

implícito no explicitado, trasladando al ámbito de la ejecución administrativa una decisión que corresponde al diseño legislativo, con potencial afectación a la continuidad, calidad y universalidad del servicio.²

Jurisprudencia sobre equilibrio económico en servicios públicos concesionado ³

La Corte también ha reconocido que los servicios públicos prestados bajo esquemas de concesión se rigen por el principio de equilibrio económico-financiero, el cual constituye una garantía institucional para la adecuada prestación del servicio y para la protección del interés público.

Cuando una norma legal introduce obligaciones adicionales que alteran de manera sustancial las condiciones económicas bajo las cuales se presta el servicio, como sucede con la imposición de gratuidades no previstas originalmente, resulta constitucionalmente exigible que el legislador prevea mecanismos de ajuste, compensación o financiamiento, a fin de evitar que el impacto recaiga de manera desproporcionada sobre los concesionarios o se traduzca en una degradación del servicio en perjuicio de las personas usuarias.

En ausencia de tales previsiones, la medida puede ser cuestionada no por su finalidad social, sino por afectar indirectamente el derecho de acceso efectivo al servicio público, al comprometer su viabilidad operativa.

V.II. Evaluación de la Implementación de la Gratuidad en el Transporte Público para Personas Adultas Mayores en Condición de Pobreza en el Estado de Guanajuato

La evaluación se fundamenta en datos oficiales del INEGI, estimaciones de pobreza multidimensional, proyecciones demográficas y criterios técnicos aplicables a políticas tarifarias diferenciadas.

A. Contexto Demográfico y Social (con base en INEGI)

A.1 Población adulta mayor en Guanajuato

- *Según INEGI (Censo 2020), en Guanajuato residían aproximadamente 681,374 personas adultas mayores (60 años y más).*
- *Este grupo representa alrededor del 11% de la población estatal.*
- *La proporción ha incrementado de manera constante y se proyecta un aumento acelerado para 2030.*

A.2 Pobreza en Guanajuato

- *De acuerdo con mediciones oficiales, alrededor del 26% de la población del estado vive en pobreza multidimensional.*

² Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/193244>

³ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/196933>



- *En adultos mayores, la pobreza es más elevada por:*
 - *insuficiencia de pensiones,*
 - *dependencia laboral informal,*
 - *mayores gastos de salud,*
 - *falta de redes de apoyo.*

Estimación técnica: Si el 26% de los adultos mayores está en pobreza, el grupo objetivo sería aproximadamente 177,000 beneficiarios potenciales. Esto representa menos de la tercera parte de los adultos mayores totales, lo que hace viable una política de focalización.

B. Evaluación de la Gratuidad Focalizada (Adultos Mayores en Pobreza)

B.1 Ventajas de la focalización

a) Eficiencia económica

- *Reduce significativamente el costo del subsidio respecto de la gratuidad universal.*
- *Permite dirigir recursos públicos a quienes presentan mayor vulnerabilidad.*

b) Mayor sostenibilidad financiera del sistema

- *Menor impacto en ingresos de concesionarios.*
- *Menor presión para incrementar la tarifa general al resto de usuarios.*

c) Justificación social robusta

- *Adultos mayores en pobreza enfrentan:*
 - *limitaciones severas de ingreso,*
 - *menor movilidad,*
 - *mayor necesidad de acceso a servicios de salud.*
 - *El beneficio se dirige a quienes lo requieren con mayor urgencia.*
- ###### *d) Facilita monitoreo y evaluación del programa*
- *Al reducir el universo de beneficiarios, el control administrativo es más preciso y menos costoso.*

B.2 Desventajas y riesgos

a) Complejidad administrativa

- *Requiere contar con un padrón confiable y actualizado de adultos mayores en pobreza.*
- *Necesita validaciones periódicas de condición socioeconómica.*

b) Riesgo de exclusión involuntaria

- *Muchos adultos mayores con ingresos marginales pueden no aparecer como "pobres" en mediciones oficiales.*
- *En zonas rurales, la falta de documentos puede limitar el acceso.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

c) Costo operativo adicional

- *Generar credenciales, validarlas, supervisar su uso y fiscalizar subsidios implica recursos adicionales.*

B.3 Impacto Económico Estimado

B.3.1 Reducción del costo total

Si la gratuidad universal beneficiaría a ~681 mil personas, pero la gratuidad focalizada aplica solo a ~177 mil:

- *El costo del programa se reduce aproximadamente entre 65% y 75%.*
- *Esto permite que el Estado o municipios puedan financiarlo con menor presión presupuestal.*

B.3.2 Menor afectación a concesionarios

- *La pérdida de ingresos por gratuidad se restringe a un grupo menor, reduciendo el déficit por ruta.*
- *Reduce peticiones de aumento tarifario por parte de los concesionarios.*

C. Análisis de Sostenibilidad

1. Sostenibilidad Financiera

Mayor viabilidad, ya que el subsidio se concentra en un grupo reducido y altamente prioritario.

2. Sostenibilidad Operativa

Media, porque requiere sistema de:

- *identificación,*
- *validación electrónica o manual,*
- *registro de viajes.*

3. Sostenibilidad Social

Alta, debido al fuerte impacto en la reducción de desigualdad para la población más vulnerable.

V. III. Análisis de igualdad y no discriminación

La medida propuesta introduce un trato diferenciado al establecer la gratuidad del transporte público exclusivamente en favor de las personas adultas mayores, dejando subsistente un régimen distinto para otros grupos en situación de vulnerabilidad que también enfrentan barreras económicas estructurales en el acceso a la movilidad.

Si bien la finalidad es constitucionalmente válida y legítima -al buscar promover la inclusión social y la accesibilidad de las personas adultas mayores-, la y el iniciantes no desarrollan una justificación normativa suficiente que explique por qué la gratuidad se reserva de manera exclusiva a dicho grupo, ni por qué se



descartan alternativas menos excluyentes que permitirían atender la movilidad de las personas adultas mayores sin generar un trato desigual frente a otros colectivos igualmente vulnerables, tales como personas con discapacidad, personas cuidadoras, personas en situación de pobreza o con enfermedades crónicas.

Desde esta perspectiva, la omisión de un análisis comparativo entre grupos en situación equiparable debilita el estándar de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida, y genera un riesgo de trato desigual no plenamente justificado desde la óptica de la igualdad sustantiva. En un eventual control constitucional, ello podría dar lugar a un cuestionamiento por discriminación indirecta u omisión legislativa relativa, no por la protección otorgada, sino por la falta de integralidad y justificación reforzada en el diseño del beneficio.

Lo anterior en razón de que, en términos de precedentes, la Corte ha sostenido que el legislador sí puede otorgar tratos diferenciados, pero debe justificar de manera reforzada cuando:

- *Se trata de derechos sociales;*
- *Existen varios grupos vulnerables comparables; y*
- *Se concede un beneficio excluyente.*

Cuando no se justifica, la medida no cae por proteger, sino por proteger de manera aislada e incompleta, rompiendo el principio de igualdad sustantiva.

La iniciativa, aun partiendo de una finalidad legítima, no desarrolla un análisis integral de igualdad, ni explica por qué la gratuidad se reserva exclusivamente a las personas adultas mayores, dejando fuera a otros grupos vulnerables que enfrentan barreras comparables en el acceso al transporte público, lo que genera un riesgo de trato desigual no plenamente justificado desde una perspectiva constitucional.

V.IV. Impacto presupuestario

Afectación estimada a los ingresos de concesionarios

La gratuidad implica una eliminación del ingreso directo por cada viaje realizado por una persona adulta mayor. Para efectos generales, la afectación potencial depende de:

- *Porcentaje de usuarios adultos mayores por ruta o sistema.*
- *Tarifa vigente promedio.*
- *Elasticidad de la demanda ante la gratuidad (incremento de viajes).*
- *Frecuencia y ocupación de las unidades.*



En sistemas de características similares en México, los adultos mayores representan entre 5% y 12% del total de usuarios en zonas urbanas. Aplicando un promedio conservador del 8%, la pérdida directa de ingresos sería proporcional al volumen de aforo.

Sin un esquema de compensación, la medida genera un déficit directo para los concesionarios, impactando su capacidad de:

- *Mantener la operación diaria.*
- *Renovar flota.*
- *Cumplir estándares de seguridad y mantenimiento.*
- *Evitar aumentos tarifarios solicitados a la autoridad.*

La iniciativa sustituye este régimen por uno de subsidio pleno, sin evaluación jurídico-financiera, lo cual podría alterar el diseño estructural de la ley sin un análisis de integralidad, impacto ni viabilidad administrativa. Por lo anterior, la propuesta resulta contrarias a la técnica legislativa, a los principios de disciplina financiera, a la estructura tarifaria del servicio público y al deber constitucional de realizar reformas con sustento técnico sólido y previsión presupuestaria suficiente.

La propuesta reconfigura el artículo 232 para que la persona adulta mayor pase de "usuario con descuento" a "usuario exento de pago", y con ello convierte un beneficio tarifario en una gratuidad legal directa.

i) Punto crítico del comparativo. El comparativo muestra el tránsito de "tarifas preferenciales con descuento, incluyendo a las personas adultas mayores" a un nuevo texto que excluye a las personas adultas mayores del segmento de descuento y las incorpora a la exención de pago.

ii) Efecto jurídico inmediato. La reforma no incrementa un porcentaje de descuento ni amplía supuestos reglamentarios, sino que elimina por completo la tarifa como contraprestación por el servicio, sustituyendo el esquema vigente de tarifas preferenciales diseñado, creando un supuesto de gratuidad por mandato legal, con efectos generales, abstractos e impersonales en toda la prestación del servicio público en las modalidades citadas.

La propuesta parte de la premisa legítima de apoyar a personas adultas mayores, sin embargo, el diseño normativo planteado no incorpora los elementos jurídicos, técnicos, económicos y presupuestarios indispensables para garantizar que la medida pueda implementarse conforme a los principios constitucionales de sostenibilidad financiera, legalidad, proporcionalidad, eficiencia del gasto público y seguridad jurídica.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La gratuidad es, por definición, una medida de amplio impacto fiscal que altera la estructura tarifaria y la ecuación económica del servicio público concesionado; por ello, debe sustentarse en análisis exhaustivos y previsiones de financiamiento específicas, lo cual no ocurre en la iniciativa.

La exposición de motivos reúne consideraciones sobre vulnerabilidad y discriminación de personas adultas mayores, así como datos de pobreza y empleo informal, y los vincula a movilidad y acceso a servicios.

Para justificar una gratuidad legal, - a consideración de esta dependencia- el umbral de motivación debe ser más alto que el de un descuento, porque la gratuidad genera un costo cierto que alguien absorberá, ya que está en presupuesto público o concesionado. La iniciativa no cierra esa ecuación de costo, por lo que su diagnóstico, aunque socialmente atendible, queda corto en el tramo decisivo: la relación causal verificable entre gratuidad legal y mejora sostenible del sistema sin degradar calidad o continuidad del servicio.

La iniciativa no define el mecanismo de financiamiento de la gratuidad ni determina la forma de compensación a concesionarios o prestadores; tampoco fija criterios de implementación homogénea entre municipios. Ese vacío se reconoce indirectamente al pedir los iniciantes un estudio de impacto presupuestal. Incide en modalidades donde intervienen autoridades estatales y ayuntamientos; si la ley impone gratuidad sin reglas de coordinación fiscal y administrativa, se abre un margen relevante de implementación desigual que puede traducirse en discriminación indirecta entre municipios o rutas.

La propia iniciativa prevé que Ejecutivo y ayuntamientos hagan adecuaciones reglamentarias, lo que confirma que el diseño operativo no está agotado en la iniciativa de mérito.

Se hace notar que existe reconocimiento expreso de impacto presupuestario debido a quienes son iniciantes mencionan que puede generar necesidad de asignación de recursos presupuestales por el Ejecutivo y los ayuntamientos, solicitando estudio a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.

El Modelo Presupuestario del Estado de Guanajuato se estructura, como regla de racionalidad pública, sobre la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, cuyo propósito es orientar la asignación del gasto a problemas públicos priorizados, con trazabilidad, metas verificables y sostenibilidad financiera, preservando el equilibrio presupuestario y la eficacia del gasto. Dicho diseño no es retórico, se encuentra positivizado en la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al prever órganos y lineamientos específicos para coordinar el ciclo presupuestario.



En materia de movilidad, los instrumentos rectores de planeación del Estado colocan el enfoque en accesibilidad, seguridad y sostenibilidad del sistema, y no únicamente en el precio al usuario. El Plan Estatal de Desarrollo Visión 2050 incorpora, dentro del pilar de entornos regenerativos, el objetivo de lograr una movilidad incluyente, segura y sustentable, lo que presupone continuidad del servicio, calidad, seguridad vial y coordinación intergubernamental. Asimismo, el Programa de Gobierno 2024-2030 establece como objetivo incrementar el acceso a la movilidad segura, accesible, incluyente y sostenible, con líneas de acción asociadas a seguridad vial, coordinación y gestión integrada. En la misma lógica, existen instrumentos sectoriales que desarrollan el enfoque de movilidad y seguridad vial con horizonte y componentes operativos.

Bajo ese parámetro, la reforma puntual propuesta en la iniciativa carece de correspondencia mínima con el estándar de planeación-presupuestación por resultados, por dos razones estructurales:

a) Desfase entre finalidad social y diseño financiero exigible. La medida persigue una finalidad social atendible; sin embargo, al decretar una gratuidad legal directa en un servicio público, introduce un costo cierto que necesariamente será absorbido por algún sujeto (erario estatal o municipal, concesionarios-prestadores o usuarios no exentos vía ajustes del sistema). En términos de disciplina financiera, trasladar ese costo a la fase de ejecución sin definir fuente, fórmula, reglas de compensación y mecanismos de control equivale a "legislar el gasto" sin el andamiaje indispensable para garantizar balance y sostenibilidad, lo que tensiona el deber de que el presupuesto contribuya a un balance presupuestario sostenible conforme a la Ley de Disciplina Financiera.

b) Riesgo de regresividad operativa contraria a la planeación. La movilidad como derecho no se satisface solo con abatir el precio; también exige continuidad, frecuencia, seguridad y condiciones materiales del servicio. Una gratuidad legal no acompañada por instrumentos presupuestarios y de implementación puede presionar el equilibrio económico del servicio, deteriorar la calidad o generar asimetrías de aplicación entre municipios, produciendo efectos materialmente regresivos para la población usuaria, incluidas las propias personas adultas mayores, lo cual resulta incompatible con los objetivos de movilidad segura e incluyente fijados en la planeación estatal.

En consecuencia, desde la lógica del Modelo Presupuestario y de los instrumentos de planeación estatal, se prevé que la iniciativa (en su configuración actual) no supera el umbral de pertinencia técnico-presupuestaria, en razón de que su diseño normativo es incompleto para producir valor público verificable y sostenible y abre un riesgo real de comprometer el desempeño del sistema de transporte. Lo anterior sin prejuzgar alternativas de política pública o diseños



integrales que, con fuente de financiamiento, reglas de coordinación y mecanismos de evaluación, sí podrían eventualmente alinearse al marco de planeación y disciplina financiera.

La propuesta legislativa ordena la eliminación de una fuente de ingresos para los concesionarios sin contemplar mecanismo de compensación. Las concesiones de transporte público se rigen por el principio de equilibrio económico, reconocido en la teoría general de los servicios públicos, en la legislación administrativa y en criterios jurisprudenciales federales.

El Estado no puede modificar de manera unilateral los ingresos de la concesión sin prever cómo se restituirá el equilibrio contractual. La supresión de tarifas para dos grupos multitudinarios de usuarios implicaría una redistribución del costo del servicio que necesariamente recaería en alguno de tres actores: los concesionarios, las y los usuarios que sí pagan tarifa general o el propio Estado.

El propio documento legislativo señala que la medida puede requerir asignación de recursos públicos del Ejecutivo estatal y de los ayuntamientos.

El financiamiento puede adoptar esquemas como:

- *Subsidio por pasajero transportado*
- *Compensación mensual fija por unidad*
- *Fondo estatal para gratuidades*
- *Subsidio condicionado a cumplimiento de indicadores de calidad*

La sostenibilidad económica de la iniciativa depende directamente de la existencia de uno de estos mecanismos.

En materia presupuestaria, la concesión de gratuidad universal para personas adultas mayores representa un costo potencialmente elevado y recurrente, pues transforma un ingreso tarifario en un subsidio implícito que debería ser absorbido por el erario estatal. Para que una política de esta naturaleza sea jurídicamente válida, debe vincularse a una previsión presupuestaria multianual, acompañada de una metodología de costos, fórmulas de compensación por viaje, estudios de demanda, proyecciones demográficas y análisis de operación del sistema de transporte.

Ninguno de estos escenarios (económicos, presupuestarios y financieros) se desarrolla en la iniciativa, lo que genera un vacío crítico que vulnera los artículos 14, 25, 26, 31 fracción IV y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los principios de responsabilidad hacendaria previstos en la Ley de Disciplina Financiera, que exigen que toda iniciativa con impacto presupuestario identifique el origen de los recursos, su monto y el mecanismo



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

para sostenerlos; ni conforme a los lineamientos de impacto presupuestario establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Ante una reducción en los ingresos, es probable que los concesionarios soliciten ajustes tarifarios, afectando a la población general.

Esto genera dos riesgos:

- Aumento de tarifa para usuarios regulares, incrementando el costo de movilidad para estudiantes, trabajadores y sectores vulnerables.*
- Deterioro del servicio si no se autoriza tarifa compensatoria, por falta de recursos en la operación.*

En las experiencias aprendidas, se identifica un Acuerdo tarifario de abril del 2014 del municipio de León por el cual se estableció la gratuidad de la prestación del servicio de transporte público para las personas adultas mayores mediante tarjetas sin contacto, con vigencia hasta enero del 2016. Al momento de su implementación se estimaba poca movilidad de personas adultas mayores, ello tomando en consideración el padrón de tarjetas expedidas hasta ese momento. Durante la vigencia se incrementó el número de personas adultas mayores que solicitaban tarjetas y el número de viajes que realizaban, ya que se observó empezaron a emplearse como repartidores sin prever riesgos como los que enfrentan actualmente las personas repartidoras. De dicha experiencia, es de considerarse que este tipo de apoyos se implementen mediante programas sociales específicos, con reglas de operación adecuadas.

V.IV.I Análisis de Sostenibilidad del Sistema

1. Sostenibilidad operativa

a. Ventajas operativas:

- Incremento de la demanda que fortalece el uso del transporte público.*
- Mayor necesidad de sistemas de control digital que modernizan el servicio.*

b. Riesgos operativos:

- Saturación en horas pico por mayor afluencia de adultos mayores.*
- Costos adicionales para implementar mecanismos de identificación y validación.*
- Posibles tensiones en la programación de rutas si no se ajusta capacidad vehicular.*

2. Sostenibilidad financiera

Con financiamiento externo (subsidio público):



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- *La medida es financieramente sostenible, siempre que exista estabilidad presupuestal multianual.*

Sin financiamiento:

- *La medida es no sostenible, pues genera déficits que recaen en los concesionarios.*

El impacto podría traducirse en presiones tarifarias, deterioro del servicio o reducción de frecuencias.

La medida es socialmente positiva, con fuerte sustento en derechos humanos y políticas de accesibilidad.

Tiene impacto económico directo, al disminuir los ingresos de los concesionarios si no existe un mecanismo de compensación.

Puede generar incrementos tarifarios para usuarios regulares si la pérdida de ingreso se traslada a la tarifa.

Requiere obligatoriamente un esquema de financiamiento estatal o municipal, como lo reconoce el propio documento legislativo.

Es sostenible solo si existe presupuesto permanente y políticas operativas complementarias, tales como:

- *control de aforo,*
- *sistemas de validación,*
- *ajuste de flota,*
- *indicadores de calidad.*

Refuerza políticas de movilidad sustentable y contribuye a los compromisos internacionales del Estado mexicano.

Para garantizar la sostenibilidad económica y operativa de la medida, se recomienda:

- *Crear un Fondo Estatal de Movilidad Social destinado a compensar a concesionarios por viajes gratuitos.*
- *Implementar sistemas de transporte integrado con sistema de recaudo automático.*
- *Implementar tarjeta personalizada para adultos mayores, con registro nominal.*
- *Establecer indicadores de eficiencia y calidad asociados al subsidio, evitando distorsiones.*
- *Realizar estudios de aforo y elasticidad de la demanda por municipio, a fin de dimensionar el costo real.*
- *Coordinar a municipios y estado para armonizar reglamentos y evitar disparidades entre sistemas.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

VI. Acciones Necesarias para la Implementación

1. Creación o fortalecimiento del Padrón Estatal de Adultos Mayores en Pobreza

Debe integrarse mediante:

- *información del INEGI,*
- *padrones de programas sociales,*
- *verificaciones municipales,*
- *integración con el sistema estatal de movilidad.*

2. Establecimiento de un Mecanismo de Acreditación Accesible

- *Tarjeta personalizada.*
- *QR, plástico o registro biométrico.*
- *Procedimiento sencillo y sin costo.*

3. Acuerdo financiero Estado–Municipios–Concesionarios

- *Determinar compensación por viaje o por bloque mensual.*
- *Establecer reglas claras de transferencia de recursos.*

4. Actualización del Reglamento de Movilidad

Debe incluir:

- *requisitos para acreditar condición socioeconómica,*
- *obligaciones de concesionarios,*
- *procedimientos de verificación,*
- *sanciones.*

5. Modernización del sistema de validación en unidades

Cuando sea posible:

- *validador electrónico,*
- *registro de viajes,*
- *control de fraudes.*

6. Campaña de difusión a usuarios

- *Información clara sobre requisitos, puntos de registro y beneficios.*
- *Evitar la percepción de discriminación o exclusión.*

VIII. Comentario final.

Finalmente, con total respeto a la autonomía de ese Poder Público, se ponen a consideración de esta Comisión las observaciones técnico-jurídicas contenidas en esta opinión, esperando que contribuyan en sus trabajos de estudio y dictaminación.»

Secretaría de Seguridad y Paz del Estado de Guanajuato.

«En términos generales, esta Secretaría de Seguridad y Paz coincide con el propósito de las iniciativas, toda vez que en el Estado de Guanajuato se han instrumentado acciones específicas orientadas a la inclusión y apoyo de las personas adultas mayores y con discapacidad; ambas propuestas comparten un eje común: fortalecer el acceso al transporte público mediante medidas de



acción afirmativa dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente personas adultas mayores y personas con discapacidad, así como -en una visión más amplia- quienes ejercen labores de cuidado.

Si bien es cierto, se remitieron dos expedientes legislativos también lo es que ambos comparten similitudes en razón de materia, por lo que se estima jurídicamente procedente que las iniciativas en comento sean analizadas de manera conjunta y no de forma aislada, toda vez que ambas inciden sobre el mismo ordenamiento legal y, de manera específica, convergen en la modificación del mismo precepto normativo, lo que evidencia una conexidad material y temática directa.

PRIMERO. Desde el punto de vista técnico-jurídico, ambas iniciativas presentan una compatibilidad normativa sustancial, en virtud de que comparten objeto, finalidad y materia regulatoria, al incidir directamente en la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, particularmente en lo relativo al acceso al transporte público bajo esquemas de gratuidad. Lejos de contraponerse, sus contenidos resultan complementarios, ya que amplían el espectro de protección hacia distintos grupos en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, no se advierte una colisión normativa, sino una coincidencia en la intención legislativa de fortalecer el principio de accesibilidad universal y movilidad incluyente; además se fortalece una medida equilibrada entre la prevención de la violencia y la salvaguarda de los derechos humanos, cuya aprobación representaría un avance significativo hacia un sistema de transporte público incluyente y respetuoso de la dignidad de las personas.

SEGUNDO. Desde el análisis separado de ambas iniciativas implicaría riesgos relevantes en materia de técnica legislativa, en particular, al proponer modificaciones sobre el mismo artículo 232, por lo que, existe la posibilidad de generar duplicidades normativas o redacciones fragmentadas, por lo que ambas iniciativas deben ser analizadas en su conjunto. Asimismo, la incorporación de supuestos de gratuidad de manera aislada podría provocar una regulación desarticulada, en la que no se definan con claridad los criterios de acceso, los sujetos beneficiarios ni las condiciones operativas del servicio.

TERCERO. Resulta indispensable considerar que las medidas propuestas, al establecer esquemas de gratuidad en el transporte público, conllevan un impacto presupuestal y operativo directo, para los prestadores del servicio concesionado (estatal y municipal). La ampliación de beneficiarios implica la necesidad de prever mecanismos de compensación económica o derivados que garanticen la viabilidad del sistema sin afectar su sostenibilidad.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Finalmente, la Secretaría de Seguridad y Paz del Estado refrenda su disposición para mantener una colaboración y apoyo institucional permanente, con el propósito de que, a través de este tipo de iniciativas, se contribuya al bienestar de la población del Estado de Guanajuato, siempre en estricto apego al marco constitucional, convencional y legal que rige nuestras atribuciones, bajo la observancia de los principios que orientan la función pública y con la convicción de fortalecer la coordinación interinstitucional para la consecución de los fines comunes.»

Romita.

*«...La medida propuesta resulta razonable y proporcional al dirigirse a un grupo claramente identificado y en situación de vulnerabilidad. No implica la creación de nuevas dependencias ni modificaciones estructurales de la administración pública; sin embargo, su implementación podría requerir ajustes operativos, mecanismos de acreditación de beneficiarios y esquemas de coordinación financiera con concesionarios del transporte público. Asimismo, se considera pertinente: * Establecer mecanismos claros de identificación de las personas beneficiarias; Prever esquemas de coordinación financiera entre el Estado, municipios y concesionarios; * Analizar la implementación gradual conforme a las capacidades operativas municipales; *Incorporar lineamientos que garanticen trato digno y no discriminatorio en la prestación del servicio.»*

Silao de la Victoria.

«Esta comisión estima que las presentes iniciativas ofrecen diversas ventajas, la promoción de la equidad social, al garantizar el acceso universal al transporte; la mejora en la movilidad urbana, al incentivar el uso del transporte público sobre el vehículo privado; y la contribución a objetivos ambientales, mediante la reducción de emisiones contaminantes. Específicamente, la gratuidad puede jugar un papel crucial en abordar la brecha de género, facilitando a las mujeres y a las personas de la tercera edad un acceso seguro y económico al transporte en un país donde las realidades del transporte público son inmensamente diferentes en cada ciudad, pareciera que es difícil pensar en una tarifa cero o apoyos para el transporte, sin embargo, especialistas, autoridades y transportistas coinciden en que la gratuidad del transporte es viable en México.

El transporte público es una pieza fundamental en la infraestructura de cualquier país, siendo clave para la movilidad urbana y rural. En nuestro país, en los últimos meses, la discusión sobre la viabilidad de ofrecer transporte público gratuito ha ganado relevancia, especialmente en el contexto de la



justicia social y la sostenibilidad ambiental. En contexto, la gratuidad del transporte público se propone como una medida para mejorar la equidad social, reducir la contaminación y descongestionar las ciudades, en México, donde las desigualdades sociales son marcadas, el transporte público gratuito podría representar una herramienta poderosa para reducir la brecha de acceso a oportunidades.

La implementación de iniciativas de gratuidad en el transporte público no es reciente; sin embargo, su creciente interés entre ciudadanos y autoridades se debe a una mayor sensibilización sobre la relevancia del transporte público. Es crucial distinguir entre dos modelos: el total y el parcial. Se considera que un sistema de transporte público es completamente gratuito si satisface cuatro criterios esenciales. 1. Implementación en la mayor parte de la red de transporte. 2. Acceso garantizado para la gran mayoría de los usuarios. 3. Aplicación durante la mayor parte del tiempo operativo del sistema. 4. Operación continuada por al menos 12 meses.

Por otro lado, el modelo de gratuidad parcial resulta más habitual y se clasifica según como se presenta el servicio, apoyándose en criterios sociales, espaciales y temporales: a. Basado en el tipo de beneficiarios: personas adultas mayores, estudiantes o personas con discapacidad, entre otros. b. Aplicación en zonas o líneas específicas de transporte: implementación restringida a determinados sectores urbanos, o limitada a un determinado sistema o ruta del sistema de movilidad. c. Disponibilidad durante horarios o periodos determinados: por ejemplo, en horas pico, en fines de semana o durante ciertos meses del año.

Respecto a lo que establece la presente iniciativa en el impacto presupuestario en cuanto a la asignación de recursos por parte del ayuntamiento es que para sostener el servicio sin ingresos por tarifas, se requiere una gestión eficiente de recursos y la búsqueda de financiamiento alternativo, incluyendo subsidios gubernamentales, impuestos específicos y colaboraciones público-privadas, esta transición requiere de una planificación que permita asegurar la sostenibilidad financiera tanto de los concesionarios del servicio público como de los propios ayuntamiento, la realidad es nuestro municipio es que muchas de las unidades ya no cuentan con vida útil y lejos de que haya una mejora por parte de los concesionarios hay un retroceso en los modelos de las mismas, manteniendo un servicio malo para los ciudadanos de a pie con mayor razón para las personas que cuentan con una discapacidad o que requieren de una persona cuidadora.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Los concesionarios gozan de un cobro no autorizado, motivo por el cual el panorama en el municipio para esta iniciativa resulta ser un poco compleja, en esta comisión consideramos que la gratuidad del transporte público no es una solución inmediata, pero con una planificación adecuada y un compromiso firme por parte de los gobiernos locales y, en este caso, los concesionarios, es una meta alcanzable; la clave está en aprender de las experiencias internacionales y locales, adaptar las políticas a cada realidad y asegurar que el sistema sea financieramente sostenible y capaz de responder a la demanda creciente.»

León.

«...En ese sentido, se detecta que los Ayuntamientos y la unidad administrativa de transporte estatal cuentan con la facultad de autorizar, cuando los estudios de viabilidad así lo acrediten, la posibilidad de la exención total del pago a favor de las personas adultas mayores. Es decir, la legislación actual no impide otorgar gratuidad; por el contrario, la habilita, siempre que se atienda el análisis técnico-económico correspondiente.

Adicionalmente, debe considerarse que en diversos municipios del estado el servicio público de transporte opera mediante régimen de concesiones, por ello la propuesta de ordenar por ley la gratuidad absoluta, sin un estudio integral que valore impactos operativos, financieros y tarifarios, podría traducirse en una imposición desproporcionada para los prestadores del servicio, generando riesgos de sostenibilidad, incumplimiento contractual o necesidad de subsidios. Asimismo, debe tomarse en cuenta que no todos los municipios comparten características poblacionales, presupuestales o de demanda que permitan aplicar una medida universal con los mismos efectos.

En ese contexto, si bien se coincide con el objetivo de la iniciativa, se sugiere que el Congreso local tome en consideración que el marco jurídico vigente ya contempla la posibilidad de crear tarifas preferenciales, tales como la previsión de gratuidad de acceso a transporte público en favor de personas adultas mayores.

En suma, si bien dentro de la integración de la iniciativa se toma en cuenta las disposiciones contenidas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, particularmente de haber solicitado a Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado el impacto la presupuestario respecto del proyecto normativo, se entiende por lo tanto, que dicha unidad conforme a sus atribuciones realizará estudios e investigaciones sobre la política fiscal, financiera, económica y administrativa que coadyuve en el ejercicio de sus



atribuciones del Congreso del Estado, así como elaborar y proponer criterios de dichas materias.

Por lo tanto, se recomienda al órgano legislativo local que, previo a dictaminar la propuesta legislativa en análisis, la Unidad genere los estudios mencionados, toda vez que su opinión técnica sobre la posible factibilidad de otorgar el servicio de transporte público de forma gratuita a las personas adultas mayores, no debería contravenir con las disposiciones sobre ejercicio y control de las finanzas públicas del Estado de Guanajuato.

Por esta razón, se observa que cualquier ajuste legislativo debe armonizarse con el régimen de concesiones vigente, la competencia municipal en materia tarifaria, la exigencia de estudios técnicos para la determinación de tarifas y evitando cargas excesivas que comprometan la viabilidad del sistema de transporte en los Municipios.

Finalmente, es óbice destacar que en el Municipio de León se brinda el apoyo económico de gratuidad para las personas adultas mayores de 60 años quienes pueden acceder a 4 viajes diarios. El trámite es gratuito y los usuarios pueden acceder al transporte público sin costo dentro de las rutas del Sistema Integrado de Transporte. Este Cuerpo Edilicio mantiene su disposición para colaborar en la construcción de mecanismos que permitan fortalecer la accesibilidad y movilidad de las personas adultas mayores, garantizando que toda acción afirmativa sea sostenible, técnicamente viable y plenamente respetuosa del marco legislativo aplicable.»

Tierra Blanca.

«...Dictamen de la Comisión de Grupos en Situación de Vulnerabilidad acuerda por unanimidad aprobar la gratuidad del Adulto Mayor, pero el acompañante cubra el 100% de su pasaje, todo ello a razón del estudio técnico realizado por las diferentes dependencias municipales y el gremio de transporte municipal. Toda vez que cumple con la iniciativa que Reforma el Art. 232 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, sobre la Tarifa Preferencial, con el objeto de garantizar la gratuidad a los adultos mayores en el servicio de transporte público.»

Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.

«Si bien se presentan por separado y no se condicionan a que ambos supuestos coexistan como exenciones, en ambas propuestas, la intención es implementar tratos especiales en el pago de la tarifa de transporte público; en la primera de ellas, a todas <las personas adultas mayores> y en la segunda, a todas <las



personas cuidadoras>, en ambas hipótesis, serán descuentos que tendrán que ser considerados por los concesionarios beneficiados para la explotación del servicio en términos del artículo 179 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios atendiendo además que su artículo 232 que se reforma, considera el servicio público de transporte en las modalidades de urbano, suburbano e intermunicipal, por lo que deberán atender en caso de su aprobación, estas exenciones como parte de la modalidad de cobro estableciendo en su caso la "Tarifa general" y por otro la "Tarifa preferencial", destacando que deben ser atendidas tomando en cuenta que es la que cubren los usuarios que gozan de descuento por encontrarse en alguna de las condiciones particulares o personales que la norma especial contempla.

Bajo lo anterior, en el primer planteamiento se busca exentar a <todas las personas adultas mayores> que usen el servicio, esto por considerar que <el acceso gratuito al transporte público promueve la inclusión social de los adultos mayores, permitiéndoles participar activamente en la comunidad y acceder a servicios de salud, educación y recreación>, esta medida busca apoyar a este sector de la población del cual el <Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2025> señala que existen en el Estado de Guanajuato con datos al año 2024, 727,476 personas de 60 años o más, de los que 391,441 son mujeres y 336,025 hombres; asimismo señala que adulta mayor de 65 años o más se encuentran 569,115 personas, que son las que identifica como exenta la propuesta; por otra parte, la segunda propuesta establece la exención para <las personas cuidadoras>, al reconocer <por un lado el derecho al cuidado que tienen las personas con discapacidad, y por otro lado el derecho a cuidar de las personas que ejercen las labores de cuidado> previendo la propuesta, la obligación a las autoridades de <implementar mecanismos de identificación> para dichas personas; esto no necesariamente implica, que por cada persona con discapacidad exista una cuidadora, pero es relevante la cantidad de ellas que existe en el Estado de Guanajuato y que el informe identifica con datos al 2020, de 285,615, por lo que aquellas que requieran este acompañamiento, se beneficiaran con esta propuesta de contar con una tarifa preferencial y que la persona que las cuida no pague pasaje.

En ambos casos, lo que se propone coincide con la normatividad vigente y reglamentaria en la materia, teniendo un enfoque inclusivo mediante una acciones que evidentemente proponen impulsar y facilitar el acceso a estos servicios de movilidad por ser grupos vulnerables; esto va acorde con la funcionalidad en la movilidad en el estado, reconociendo las atribuciones de los distintos niveles de gobierno para vigilar, promover, garantizar la movilidad y el libre tránsito, atendiendo las circunstancias particulares del servicio



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

concesionado de que se trate. Es conveniente indicar que de acuerdo a lo analizado, la propuesta no tiene un impacto presupuestal para las responsables en la regulación y vigilancia en materia de movilidad, ya que se trata de alcances que serán impactados en la prestación del servicio otorgado bajo los distintos tipos de concesiones; no obstante, la demanda que implique por parte de estos grupos dentro del servicio en cada caso o ruta específica, puede detonar cada año en la revisión de las tarifas, presiones por parte de los concesionarios para su autorización con el objeto de equilibrar el costo operativo que les implique; sin embargo, será determinante el acompañamiento permanente por parte de las autoridades para dar seguimiento a los efectos, aunado a la vigilancia para que se mantenga bajo las mejores condiciones, para que sea la población en general beneficiada con un servicio de calidad, seguro, confiable y a una tarifa justa.»

III.2. Sobre la iniciativa formulada por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México por la que se reforman los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adiciona la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios.322/LXVI-I

Respondió la Consejería Jurídica del Ejecutivo, la Secretaría de Seguridad y Paz, y los ayuntamientos de: Tarimoro (enterados), Santa Cruz de Juventino Rosas (enterados), Moroleón (aprueba iniciativas), San Diego de la Unión (enterados), Doctor Mora (sin observaciones), Jerécuaro (sin observaciones), Coroneo (opinión positiva) y Uriangato (enterados).

Opinión consolidada de la Secretaría de Gobierno y la Consejería Jurídica del Ejecutivo.

I. Antecedentes.

El 12 de noviembre de 2025, la diputada y diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron iniciativa, a efecto de reformar los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adicionar la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con el objeto de garantizar la gratuidad del transporte público para las personas que ejercen labores de cuidado de personas con discapacidad.

II. Viabilidad de la iniciativa.

Se reconoce la intención de las personas proponentes orientada a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad, en



el marco del principio de igualdad material, sin embargo, se estima pertinente por una parte, considerar que se encuentra aún en trámite el procedimiento legislativo en el orden Federal, relativo a la expedición de una Ley General del Sistema Nacional de Cuidados; y por otra parte, el esquema propuesto genera un trato más favorable para la persona cuidadora que para la propia persona con discapacidad, lo cual resulta inequitativo y contrario a la lógica de priorización que debe regir las medidas de inclusión y accesibilidad de las personas con discapacidad.

III. Introducción.

Consigna la exposición de motivos que:

«El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional comparado han reconocido la existencia de normas y obligaciones dirigidas a preservar el bienestar de las personas a través del cuidado, especialmente en situaciones de dependencia, vulnerabilidad o necesidad. Esta protección se expresa tanto en la atención que requieren determinados grupos -como las mujeres embarazadas o en período de lactancia, la niñez, las personas mayores, las personas con discapacidad o con enfermedades-, como en la situación de quienes brindan cuidados, ya sea de forma remunerada o no remunerada.

El derecho a ser cuidado implica que todas las personas que tienen algún grado de dependencia tienen el derecho de recibir atenciones de calidad, suficientes y adecuadas para vivir con dignidad. Estas atenciones deben garantizar el bienestar físico, espiritual, mental y cultural. El alcance y las características del cuidado deben ajustarse a la etapa vital de la persona, a su grado de dependencia y a sus necesidades particulares.

El derecho a cuidar consiste en el derecho de brindar cuidados en condiciones dignas, tanto de manera no remunerada como remunerada. Este derecho implica que las personas cuidadoras, -tanto en el ámbito familiar, como fuera de él- puedan ejercer su labor sin discriminación, y con pleno respeto a sus derechos humanos, garantizando su bienestar físico, mental, emocional, espiritual y cultural. De esta forma, conlleva la obligación de los gobiernos de adoptar medidas progresivas para avanzar en la conciliación de la vida laboral con las responsabilidades familiares, la educación y la existencia de medios adecuados para llevar a cabo las labores de cuidado de manera segura y digna.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

El marco jurídico del cuidado debe sustentarse en los principios de corresponsabilidad social y familiar, solidaridad, igualdad y no discriminación, y el principio de mayor autonomía posible de la persona cuidada. Asimismo, deberá promover un régimen de distribución de las labores de cuidado entre las personas, las familias, la comunidad, la sociedad civil, las empresas y el Estado, así como entre hombres y mujeres.

Garantizar el derecho al cuidado no necesariamente implica la creación de nuevas instituciones, políticas o programas, sino que pueden consistir en la regulación, articulación, supervisión y fiscalización de las diferentes modalidades de prestación de servicios de cuidado -ya sean nacionales, locales y comunitarias; públicos o privados- que el Estado haya reconocido e implementado previamente.

Ahora bien, sobre el derecho a recibir cuidados de las personas con discapacidad y con enfermedades graves, crónicas o que comprometan la independencia y que demanden la prestación de cuidados, pese a la prohibición de discriminación contra las personas con discapacidad, esta población enfrenta obstáculos en el acceso a su derecho a recibir cuidados en condiciones de igualdad, debido a estereotipos basados en modelos médicos y de dependencia.

Finalmente, es vital recordar que los cuidados y apoyos que se presten a las personas con discapacidad siempre deben partir de su reconocimiento como sujetos de derechos y no solo como receptores de cuidado.

Asimismo, deben considerar un enfoque social de la discapacidad que supere el enfoque médico y que reconozca a las personas con discapacidad como sujetos con autonomía e independencia que puedan ejercer su autocuidado.

Por tanto, reconociendo por un lado el derecho al cuidado que tienen las personas con discapacidad, y por otro lado el derecho a cuidar de las personas que ejercen las labores de cuidado; en conjunto con el entendimiento del modelo social de la discapacidad, que promueve la adopción de medidas positivas que permitan crear elementos diferenciadores que abonen a la completa inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, se propone instaurar la gratuidad del transporte público para las personas cuidadoras de una persona con discapacidad, cuando vayan en compañía de la persona bajo su cuidado. Por ello, se proponen las siguientes



modificaciones a la Ley multicitada:

- 1. Se reconoce dentro de los principios rectores de la movilidad y de la seguridad vial, el de priorizar el uso de la vía o del servicio para las personas que ejerzan labores de cuidado, así como el de concientizará a las demás personas usuarias;*
- 2. Se establece el concepto de persona cuidadora dentro del glosario;*
- 3. Se reconoce el acceso gratuito al transporte público para las personas cuidadoras que acompañen a las personas con discapacidad, en reconocimiento a su labor de apoyo y asistencia.*
- 4. En congruencia con lo anterior, se incorpora dentro del numeral correspondiente al de tarifas preferenciales, la exención de pago para las personas cuidadoras.*
- 5. Por último, se establece la obligación de diseñar e implementar mecanismos de identificación para que las personas cuidadoras accedan a la exención del pago.»*

V. Comentarios generales.

La Organización Internacional del Trabajo, en el año de 2018, refiere al trabajo de cuidados comprende dos tipos de actividades superpuestas: a) las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo; y b) las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar.

El trabajo de cuidados no remunerado consiste en la prestación de cuidados por parte de cuidadoras y cuidadores, sin recibir una retribución económica a cambio.

Por lo general, el trabajo de cuidados no remunerado son los cuidados prestados por cuidadoras, señalándose que en el mundo más del 70% son mujeres quienes lo desempeñan y cuidadores en una escala menor del 30%; pero ninguno recibe una retribución económica a cambio.

i. La importancia de los cuidados deriva de una necesidad universal ya que están situados en el quehacer cotidiano de las personas a lo largo de la vida, por lo tanto, constituyen actividades específicas que se realizan para promover la salud en el plano de sostener la vida, pero también se extienden a conservar el medio ambiente.

Además, presentan distintos grados de intensidad, esto atendiendo a la etapa del ciclo de vida o situación de dependencia en las personas, es por ello su



importancia, y por sus objetivos: proteger, mantener, recuperar y promover las capacidades de las personas.

ii. Implican actividades físicas, psicológicas; tiempo, frecuencia, temporalidad, por consiguiente, exige una planeación constante, aunque no se visualice así del todo, es indispensable saber que en su caso la mayoría de las personas pueden en determinado momento contar con condiciones para cuidar y ser cuidadas.

iii. Es importante estar conscientes que todas las personas pueden requerir cuidados, en su caso pueden derivar de la figura de responsabilidad que se tengan como un padre o madre ante sus hijos, o sus mismos padres, con las personas mayores, personas con algún tipo de discapacidad y personas que atraviesan por una enfermedad, padecimiento crónico o convalecencia.

En ese sentido, se destaca la importancia de visibilizar la coyuntura entre los efectos de las desigualdad social y la precariedad que rodea la vulnerabilidad que todas las personas compartimos, específicamente hablando del acceso a condiciones dignas para recibir cuidados y para brindar cuidados, pues si bien es cierto que en todo momento estamos al alcance de vivir una circunstancia que nos coloque en la necesidad de recibir algún grado de cuidado, también lo es que la ventana que existe para acceder a ellos se modifica en razón de género, condición socioeconómica, edad, entre otras.

Por otra parte, la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ es un tratado internacional que protege los derechos de las personas con discapacidad. Se aprobó el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

La Convención establece que las personas con discapacidad tengan todos los derechos y libertades, sean respetadas como las demás personas y participen plenamente en la sociedad. El propósito de la Convención sobre Los Derechos de las Personas con Discapacidad, es «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente».

Consta de 50 artículos que contienen importantes preceptos que la convierten en un instrumento eficaz de defensa y protección de los derechos de las personas con discapacidad; en sus artículos 19 y 20 señala:

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

⁴ ONU. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Tomado de <https://www.ldecada4.es/course/view.php?id=39>



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

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

Artículo 20 Movilidad personal.

Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, entre ellas:

- a) Facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible;*
- b) Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible;*
- c) Ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad;*
- d) Alentar a las entidades que fabrican ayudas para la movilidad, dispositivos y tecnologías de apoyo a que tengan en cuenta todos los aspectos de la movilidad de las personas con discapacidad.*

VI. Comentarios particulares.

La propuesta de reforma se plantea como una acción afirmativa orientada a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad, en el marco del principio de igualdad material, dirigida a remover barreras económicas y estructurales que limitan el derecho a la movilidad de las personas que realizan labores de cuidado de personas con discapacidad.

Sin embargo, en cuanto al reconocimiento de la persona cuidadora que brinda asistencia o acompañamiento de forma voluntaria o remunerada, a una persona



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

con discapacidad o movilidad reducida, para efecto de establecer la gratuidad en el transporte público y la obligación para las autoridades de implementar mecanismos para su identificación se estima pertinente considerar que se encuentra aún en trámite el procedimiento legislativo en el orden Federal, relativo a la expedición de una Ley General del Sistema Nacional de Cuidados, es así que actualmente se identifican dos iniciativas que se encuentran en análisis en el Senado de la República:

i) Iniciativa registrada como LXVI/1PPO-78, presentada por senadoras del Grupo Parlamentario de MORENA, Martha Lucía Mícher Camarena y Ernestina Godoy Ramos y el senador Marcelo Ebrard, cuyo proyecto proponen la expedición de la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados. Esta se encuentra turnada a las Comisiones Unidas de Bienestar, Para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos.

ii) Iniciativa LXV/1PPR-16980, presentada por legisladoras del Grupo Parlamentario del PRI, de Ley General en la misma materia, y fue igualmente turnada a las Comisiones Unidas de Bienestar, Para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos.

Ambas iniciativas tienen como objetivo establecer los principios rectores, competencias concurrentes y mecanismos de coordinación entre federación, entidades federativas y municipios en torno al diseño e implementación del sistema nacional de cuidados.

Por tratarse de una materia susceptible de legislación general, la expedición de dicha ley incidiría directamente en el diseño normativo y operativo que las entidades federativas deberán adoptar.

Asimismo, el diseño normativo de la reforma centra el beneficio principal en la persona cuidadora, al garantizarle el uso gratuito del transporte público a quien acompaña a una persona con discapacidad, mientras que para esta última se mantiene únicamente una tarifa preferencial.

Esta configuración evidencia una inadecuada ponderación del objetivo primordial de la acción afirmativa, que debe ser la protección y maximización de los derechos de las personas con discapacidad, pues el esquema propuesto genera un trato más favorable para la persona cuidadora que para la propia persona con discapacidad, lo cual resulta inequitativo y contrario a la lógica de priorización que debe regir las medidas de inclusión y accesibilidad.

La instauración de la gratuidad del transporte público para personas cuidadoras exige analizar si dicha medida implica una carga indebida para los concesionarios o permisionarios del servicio público de transporte en las modalidades de urbano, suburbano e intermunicipal.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Al respecto, debe precisarse que el servicio de transporte público es una actividad de la autoridad estatal o municipal, cuya prestación se delega a particulares mediante concesión o permiso, bajo un régimen de regulación, supervisión y control a cargo de la autoridad concedente.

En consecuencia, las condiciones bajo las cuales se presta el servicio, incluyendo tarifas, exenciones y beneficios sociales, forman parte del marco regulatorio definido por el Estado.

En términos del artículo 11 de la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato, corresponde al Estado por conducto de la Secretaría de Derechos Humanos promover la creación y asignación de apoyos económicos tanto para dichas personas como para quienes tengan a su cuidado a una o más personas con discapacidad.⁵

En este contexto, la gratuidad del transporte para personas cuidadoras debe entenderse como una medida legislativa de apoyo indirecto, orientada a facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, y no como el reconocimiento de un derecho autónomo previamente establecido en la legislación de inclusión.

Si bien es cierto que es atribución del Estado y de los ayuntamientos el impulsar medidas para asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás, en esquema propuesto se presentaría una eventual afectación económica derivada de la exención de pago al pretender trasladarse de manera directa y permanente a los concesionarios o permisionarios, pues ello podría romper el equilibrio en la capacidad financiera⁶ del titular de la concesión o permiso, y vulnerar principios de seguridad jurídica y certeza administrativa. La carga derivada de esta acción afirmativa corresponde ser asumida y regulada por el Estado y los municipios, mediante mecanismos como subsidios, compensaciones, ajustes tarifarios o esquemas presupuestales específicos.

De ser viable la iniciativa de reforma, es necesario considerar que, la gratuidad del servicio implicará efectos económicos y la posible vulneración a derechos de los concesionarios o permisionarios de los servicios públicos de transporte en las modalidades de urbano, suburbano y de intermunicipal, siendo indispensable que se establezcan mecanismos de compensación tarifaria o se realicen ajustes tarifarios.

⁵ Artículo 11 fracciones I, VII, X, XXII y XXIII de la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato.

⁶ De conformidad con la fracción VI del artículo 196 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, es causal de revocación de una concesión no conservar, entre otras, la capacidad financiera requerida para la prestación del servicio.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En este sentido, la iniciativa reconoce que existe un impacto presupuestal, de tal suerte que ordena su estudio por la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, con la finalidad de satisfacer con ello el principio de planeación del gasto.

Con relación a la reforma del artículo 7 fracción XVI de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, se considera necesario mantener en el glosario la figura jurídico administrativa de Permiso, al ser fundamento legal en aquellos supuestos en que sea necesario autorizar de forma temporal la prestación del servicio público o especial de transporte.

VII. Comentario final.

En ejercicio de la libertad de configuración normativa con la que cuenta el legislador, corresponde a esa Soberanía definir las medidas legislativas pertinentes, por lo que los argumentos expuestos en la presente opinión se ponen a consideración de esta Comisión, esperando que contribuyan en sus trabajos de estudio y dictaminación.»

Secretaría de Seguridad y Paz del Estado de Guanajuato.

«En términos generales, esta Secretaría de Seguridad y Paz coincide con el propósito de las iniciativas, toda vez que en el Estado de Guanajuato se han instrumentado acciones específicas orientadas a la inclusión y apoyo de las personas adultas mayores y con discapacidad; ambas propuestas comparten un eje común: fortalecer el acceso al transporte público mediante medidas de acción afirmativa dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente personas adultas mayores y personas con discapacidad, así como -en una visión más amplia- quienes ejercen labores de cuidado.

Si bien es cierto, se remitieron dos expedientes legislativos también lo es que ambos comparten similitudes en razón de materia, por lo que se estima jurídicamente procedente que las iniciativas en comento sean analizadas de manera conjunta y no de forma aislada, toda vez que ambas inciden sobre el mismo ordenamiento legal y, de manera específica, convergen en la modificación del mismo precepto normativo, lo que evidencia una conexidad material y temática directa.

PRIMERO. Desde el punto de vista técnico-jurídico, ambas iniciativas presentan una compatibilidad normativa sustancial, en virtud de que comparten objeto, finalidad y materia regulatoria, al incidir directamente en la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, particularmente en lo relativo al acceso al transporte público bajo esquemas de gratuidad. Lejos de contraponerse, sus contenidos resultan complementarios, ya que amplían el espectro de protección hacia distintos grupos en situación de vulnerabilidad.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En ese sentido, no se advierte una colisión normativa, sino una coincidencia en la intención legislativa de fortalecer el principio de accesibilidad universal y movilidad incluyente; además se fortalece una medida equilibrada entre la prevención de la violencia y la salvaguarda de los derechos humanos, cuya aprobación representaría un avance significativo hacia un sistema de transporte público incluyente y respetuoso de la dignidad de las personas.

SEGUNDO. Desde el análisis separado de ambas iniciativas implicaría riesgos relevantes en materia de técnica legislativa, en particular, al proponer modificaciones sobre el mismo artículo 232, por lo que, existe la posibilidad de generar duplicidades normativas o redacciones fragmentadas, por lo que ambas iniciativas deben ser analizadas en su conjunto. Asimismo, la incorporación de supuestos de gratuidad de manera aislada podría provocar una regulación desarticulada, en la que no se definan con claridad los criterios de acceso, los sujetos beneficiarios ni las condiciones operativas del servicio.

TERCERO. Resulta indispensable considerar que las medidas propuestas, al establecer esquemas de gratuidad en el transporte público, conllevan un impacto presupuestal y operativo directo, para los prestadores del servicio concesionado (estatal y municipal). La ampliación de beneficiarios implica la necesidad de prever mecanismos de compensación económica o derivados que garanticen la viabilidad del sistema sin afectar su sostenibilidad.

Finalmente, la Secretaría de Seguridad y Paz del Estado refrenda su disposición para mantener una colaboración y apoyo institucional permanente, con el propósito de que, a través de este tipo de iniciativas, se contribuya al bienestar de la población del Estado de Guanajuato, siempre en estricto apego al marco constitucional, convencional y legal que rige nuestras atribuciones, bajo la observancia de los principios que orientan la función pública y con la convicción de fortalecer la coordinación interinstitucional para la consecución de los fines comunes.»

León.

«...En ese sentido, se coincide con el objetivo de fomentar acciones preferenciales a personas cuidadoras y que asisten a personas con discapacidad de forma remunerada o no remunerada, toda vez que el principio de corresponsabilidad que establecen los iniciantes en su propuesta legislativa coincide el compromiso municipal y la conciencia social que tiene este Ayuntamiento con cada uno de los sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, a efecto de fortalecer la iniciativa, se emiten las siguientes recomendaciones: 1) Bajo el principio de "donde hay misma razón,



debe haber la misma disposición", se destaca que desde la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se prevé que el sector público a través de las unidades administrativas y dependencias competentes, promoverán convenios con los concesionarios del transporte público a fin de que las personas con discapacidad gocen de descuentos en las tarifas de los servicios de transporte público.

En ese sentido, la figura de la gratuidad propuesta por los iniciantes no coincide con la tarifa de descuento para cuidadores de personas con discapacidad, lo cual significa que no por el hecho de tener una condición física diferenciada las personas son libres de las obligaciones que dispone el orden público en cada uno de sus ordenamientos legales, caso en concreto, el uso del servicio del transporte público.

Por lo tanto, la misma retórica aplicaría a las personas cuidadoras de personas con discapacidad, las cuales podrían contar con los beneficios de descuento que son preferenciales para con las personas en situación de discapacidad, no así de supuestos de gratuidad como se contempla en la iniciativa.

2) Si bien dentro de la integración de la iniciativa se toma en cuenta las disposiciones contenidas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, particularmente de haber solicitado a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado el impacto presupuestario respecto del proyecto normativo, se entiende por lo tanto, que dicha unidad conforme a sus atribuciones realizará estudios e investigaciones sobre la política fiscal, financiera, económica y administrativa que coadyuve en el ejercicio de sus atribuciones del Congreso del Estado, así como elaborar y proponer criterios de dichas materias. Por lo tanto, se recomienda al órgano legislativo local que, previo a dictaminar la propuesta legislativa en análisis, la Unidad genere los estudios mencionados, toda vez que su opinión técnica sobre la posible factibilidad de otorgar el servicio de transporte público de forma gratuita, no debería contravenir con las disposiciones sobre ejercicio y control de las finanzas públicas del Estado de Guanajuato. Como conclusión, aunque se considera positivo el objetivo de iniciativa, se recomienda una alternativa de generar tarifas preferenciales de descuento en lugar de establecer la gratuidad, tal como se prevé desde la legislación general de movilidad para personas con discapacidad, además de considerar los resultados del estudio e investigación fiscal que realice la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso Estatal.»



Silao de la Victoria.

«Esta comisión estima que las presentes iniciativas ofrecen diversas ventajas, la promoción de la equidad social, al garantizar el acceso universal al transporte; la mejora en la movilidad urbana, al incentivar el uso del transporte público sobre el vehículo privado; y la contribución a objetivos ambientales, mediante la reducción de emisiones contaminantes. Específicamente, la gratuidad puede jugar un papel crucial en abordar la brecha de género, facilitando a las mujeres y a las personas de la tercera edad un acceso seguro y económico al transporte en un país donde las realidades del transporte público son inmensamente diferentes en cada ciudad, pareciera que es difícil pensar en una tarifa cero o apoyos para el transporte, sin embargo, especialistas, autoridades y transportistas coinciden en que la gratuidad del transporte es viable en México.

El transporte público es una pieza fundamental en la infraestructura de cualquier país, siendo clave para la movilidad urbana y rural. En nuestro país, en los últimos meses, la discusión sobre la viabilidad de ofrecer transporte público gratuito ha ganado relevancia, especialmente en el contexto de la justicia social y la sostenibilidad ambiental. En contexto, la gratuidad del transporte público se propone como una medida para mejorar la equidad social, reducir la contaminación y descongestionar las ciudades, en México, donde las desigualdades sociales son marcadas, el transporte público gratuito podría representar una herramienta poderosa para reducir la brecha de acceso a oportunidades.

La implementación de iniciativas de gratuidad en el transporte público no es reciente; sin embargo, su creciente interés entre ciudadanos y autoridades se debe a una mayor sensibilización sobre la relevancia del transporte público. Es crucial distinguir entre dos modelos: el total y el parcial. Se considera que un sistema de transporte público es completamente gratuito si satisface cuatro criterios esenciales. 1. Implementación en la mayor parte de la red de transporte. 2. Acceso garantizado para la gran mayoría de los usuarios. 3. Aplicación durante la mayor parte del tiempo operativo del sistema. 4. Operación continuada por al menos 12 meses.

Por otro lado, el modelo de gratuidad parcial resulta más habitual y se clasifica según como se presenta el servicio, apoyándose en criterios sociales, espaciales y temporales: a. Basado en el tipo de beneficiarios: personas adultas mayores, estudiantes o personas con discapacidad, entre otros. b. Aplicación en zonas o líneas específicas de transporte: implementación restringida a



determinados sectores urbanos, o limitada a un determinado sistema o ruta del sistema de movilidad. c. Disponibilidad durante horarios o periodos determinados: por ejemplo, en horas pico, en fines de semana o durante ciertos meses del año.

Respecto a lo que establece la presente iniciativa en el impacto presupuestario en cuanto a la asignación de recursos por parte del ayuntamiento es que para sostener el servicio sin ingresos por tarifas, se requiere una gestión eficiente de recursos y la búsqueda de financiamiento alternativo, incluyendo subsidios gubernamentales, impuestos específicos y colaboraciones público-privadas, esta transición requiere de una planificación que permita asegurar la sostenibilidad financiera tanto de los concesionarios del servicio público como de los propios ayuntamiento, la realidad es nuestro municipio es que muchas de las unidades ya no cuentan con vida útil y lejos de que haya una mejora por parte de los concesionarios hay un retroceso en los modelos de las mismas, manteniendo un servicio malo para los ciudadanos de a pie con mayor razón para las personas que cuentan con una discapacidad o que requieren de una persona cuidadora.

Los concesionarios gozan de un cobro no autorizado, motivo por el cual el panorama en el municipio para esta iniciativa resulta ser un poco compleja, en esta comisión consideramos que la gratuidad del transporte público no es una solución inmediata, pero con una planificación adecuada y un compromiso firme por parte de los gobiernos locales y, en este caso, los concesionarios, es una meta alcanzable; la clave está en aprender de las experiencias internacionales y locales, adaptar las políticas a cada realidad y asegurar que el sistema sea financieramente sostenible y capaz de responder a la demanda creciente.»

Romita.

*«...Esta Comisión considera que la iniciativa se encuentra debidamente justificada, al reconocer el derecho al cuidado en sus dimensiones de recibir cuidados y de brindar cuidados en condiciones dignas, conforme a los principios de corresponsabilidad social, solidaridad, igualdad y no discriminación. * Facilita traslados seguros y continuos para atención médica, educativa y social; * Reduce cargas económicas asociadas al cuidado; * Fortalece la accesibilidad universal y la inclusión social; * Favorece condiciones de movilidad digna tanto para la persona con discapacidad como para quien le asiste. En el municipio de Romita, donde muchas familias dependen del transporte público para la atención de personas con discapacidad, se estima que la medida contribuirá positivamente a su bienestar y a la reducción de desigualdades. La iniciativa*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

representa un reconocimiento institucional a la labor de las personas cuidadoras, quienes desempeñan una función social indispensable para la sostenibilidad de la vida cotidiana y el ejercicio de derechos de personas en situación de dependencia.»

Irapuato.

«...considera viables las reformas que se pretenden pues como la supra mencionada en atención a un sector de la población como lo son las personas con discapacidad, en este caso se busca apoyar a las personas asistentes de las mismas, lo que se considera un avance de la entidad en cuanto a la protección de los Derechos Humanos, no omito señalar que es necesario hacer una distinción o señalamiento si el personal médico en general gozaría de estas tarifas y por ultimo que mecanismos de identificación se implementarían para las personas cuidadoras.»

Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.

«...si bien se presentan por separado y no se condicionan a que ambos supuestos coexistan como exenciones, en ambas propuestas, la intención es implementar tratos especiales en el pago de la tarifa de transporte público; en la primera de ellas, a todas <las personas adultas mayores> y en la segunda, a todas <las personas cuidadoras>, en ambas hipótesis, serán descuentos que tendrán que ser considerados por los concesionarios beneficiados para la explotación del servicio en términos del artículo 179 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios atendiendo además que su artículo 232 que se reforma, considera el servicio público de transporte en las modalidades de urbano, suburbano e intermunicipal, por lo que deberán atender en caso de su aprobación, estas exenciones como parte de la modalidad de cobro estableciendo en su caso la "Tarifa general" y por otro la "Tarifa preferencial", destacando que deben ser atendidas tomando en cuenta que es la que cubren los usuarios que gozan de descuento por encontrarse en alguna de las condiciones particulares o personales que la norma especial contempla.

Bajo lo anterior, en el primer planteamiento se busca exentar a <todas las personas adultas mayores> que usen el servicio, esto por considerar que <el acceso gratuito al transporte público promueve la inclusión social de los adultos mayores, permitiéndoles participar activamente en la comunidad y acceder a servicios de salud, educación y recreación>, esta medida busca apoyar a este sector de la población del cual el <Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2025> señala que existen en el Estado de Guanajuato con datos al año 2024, 727,476 personas de 60 años o más, de los que 391,441



son mujeres y 336,025 hombres; asimismo señala que adulta mayor de 65 años o más se encuentran 569,115 personas, que son las que identifica como exenta la propuesta; por otra parte, la segunda propuesta establece la exención para <las personas cuidadoras>, al reconocer <por un lado el derecho al cuidado que tienen las personas con discapacidad, y por otro lado el derecho a cuidar de las personas que ejercen las labores de cuidado> previendo la propuesta, la obligación a las autoridades de <implementar mecanismos de identificación> para dichas personas; esto no necesariamente implica, que por cada persona con discapacidad exista una cuidadora, pero es relevante la cantidad de ellas que existe en el Estado de Guanajuato y que el informe identifica con datos al 2020, de 285,615, por lo que aquellas que requieran este acompañamiento, se beneficiaran con esta propuesta de contar con una tarifa preferencial y que la persona que las cuida no pague pasaje.

En ambos casos, lo que se propone coincide con la normatividad vigente y reglamentaria en la materia, teniendo un enfoque inclusivo mediante una acciones que evidentemente proponen impulsar y facilitar el acceso a estos servicios de movilidad por ser grupos vulnerables; esto va acorde con la funcionalidad en la movilidad en el Estado, reconociendo las atribuciones de los distintos niveles de gobierno para vigilar, promover, garantizar la movilidad y el libre tránsito, atendiendo las circunstancias particulares del servicio concesionado de que se trate. Es conveniente indicar que de acuerdo a lo analizado, la propuesta no tiene un impacto presupuestal para las responsables en la regulación y vigilancia en materia de movilidad, ya que se trata de alcances que serán impactados en la prestación del servicio otorgado bajo los distintos tipos de concesiones; no obstante, la demanda que implique por parte de estos grupos dentro del servicio en cada caso o ruta específica, puede detonar cada año en la revisión de las tarifas, presiones por parte de los concesionarios para su autorización con el objeto de equilibrar el costo operativo que les implique; sin embargo, será determinante el acompañamiento permanente por parte de las autoridades para dar seguimiento a los efectos, aunado a la vigilancia para que se mantenga bajo las mejores condiciones, para que sea la población en general beneficiada con un servicio de calidad, seguro, confiable y a una tarifa justa.»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

IV. Consideraciones de la Comisión dictaminadora.

Para quienes integramos esta comisión, el proceso legislativo para el estudio y dictamen de las iniciativas deben tener un enfoque que busque hacer transparente, participativo, incluyente y verificable el proceso de creación o reforma de las leyes. Este proceso legislativo, implica que la ciudadanía y los operadores de las normas puedan opinar, proponer, evaluar y vigilar cómo se elaboran, tomando en cuenta todas y cada una de las aportaciones en el proceso de consulta realizado.

En términos generales, se analizaron los impactos que pretenden las iniciativas; los cuales, buscan establecer la gratuidad en el servicio de transporte público a las personas adultas mayores y quienes ejercen labores de cuidado de personas con discapacidad. Esto, en atención al derecho humano al cuidado, entendido en una dimensión sustantiva autónoma y en respeto al principio de solidaridad.

No obstante, del estudio integral del marco constitucional, legal y financiero aplicable en materia de transporte público, se advierte que la instrumentación de la gratuidad en los términos planteados en ambas iniciativas no resulta viable cuando se pretende imponer desde el ámbito municipal, ni puede actualizarse de manera generalizada sin prever mecanismos de coordinación intergubernamental y de financiamiento sostenible.

En primer término, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita la esfera competencial de los ayuntamientos, reconociéndoles autonomía administrativa y hacendaria; sin embargo, no les otorga atribuciones para imponer, de manera unilateral, esquemas de gratuidad obligatoria en servicios públicos concesionados, particularmente cuando dicha determinación impacta de forma directa en el régimen tarifario y en la viabilidad económica de los prestadores del servicio. En la mayoría de los municipios, el transporte público no es operado directamente por la autoridad municipal, sino a través de concesiones que se rigen por condiciones previamente autorizadas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Sobre lo anterior, el artículo 117 de nuestra Constitución, reconoce a los Ayuntamientos como autoridades municipales con atribuciones constitucionales para ejercer funciones y prestar servicios públicos dentro de su ámbito territorial, en los términos que determinen las leyes federales y estatales aplicables, bajo los principios de concurrencia, coordinación y sujeción al orden jurídico superior. Bajo esta premisa, en materia de movilidad y seguridad vial, los estos Ayuntamientos, cuentan con la facultad de formular, aprobar y administrar planes municipales, incorporando criterios de movilidad y seguridad vial con la facultad de expedir reglamentos y disposiciones administrativas únicamente dentro de su esfera competencial, así como para celebrar convenios de coordinación con el Gobierno del Estado u otros municipios, a efecto de garantizar la prestación eficiente de los servicios o el ejercicio de funciones concurrentes.

La Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios⁷ en su artículo 33, fracción VIII; señala como atribución de los ayuntamientos establecer la tarifa de los servicios públicos de transporte; de tal manera que, en el artículo 228 de la citada Ley, establece la manera de realizarlo; *la unidad administrativa de transporte y los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, establecerán los tipos y parámetros para la fijación de tarifas de los servicios públicos de transporte en la modalidad de urbano, suburbano, intermunicipal y de alquiler sin ruta fija "Taxi", para lo cual podrán auxiliarse de una comisión mixta que al efecto se constituya.*

Las tarifas se establecerán con base en los estudios y análisis técnicos que se lleven a cabo o se contraten los cuales deberán considerar lo siguiente:

- a) Datos relativos a la demanda atendida;*
- b) Análisis de la oferta;*
- c) Estimación de costos;*
- d) Equipamiento tecnológico;*
- e) Infraestructura;*
- f) Planes de mejora;*
- g) Propuesta de tarifa considerando una utilidad razonable para el prestador; y*

⁷ Disponible en: <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-movilidad-del-estado-de-guanajuato-y-sus-municipios>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

h) Los demás que señalen los reglamentos respectivos.

En todos los casos, la tarifa deberá considerar las características, así como las variables sociales y económicas de cada región.

En ese sentido, las gratuidades propuestas supondrían una modificación sustancial a las condiciones de las concesiones, al eliminar o reducir de forma total la contraprestación económica que sostiene la operación del servicio, sin que las iniciativas prevean un esquema claro de compensación financiera. Esta circunstancia podría generar incertidumbre jurídica, así como potenciales controversias administrativas o patrimoniales, al trasladar al municipio obligaciones económicas para las cuales no cuenta con competencia plena ni con suficiencia presupuestal garantizada.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que, conforme a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, el transporte público se concibe como parte de un sistema integral de movilidad, cuya planeación, regulación tarifaria y definición de apoyos económicos corresponde preferentemente al ámbito estatal, mediante políticas públicas de alcance general y con criterios de sostenibilidad financiera. En dicho ordenamiento, los beneficios tarifarios —como descuentos o gratuidades— no se establecen como obligaciones automáticas para los municipios, sino como medidas que deben sujetarse a la disponibilidad presupuestal, reglas de operación y esquemas de coordinación entre órdenes de gobierno.

Desde la perspectiva financiera, esta Comisión observa que las iniciativas no identifican fuentes de financiamiento específicas para soportar la gratuidad del servicio. La implementación de dicha medida implica necesariamente la creación de mecanismos de subsidio o compensación económica para los concesionarios, a fin de evitar la interrupción del servicio o el deterioro de su calidad. En este contexto, imponer la gratuidad sin respaldo financiero vulnera los principios de disciplina financiera, equilibrio presupuestal y sostenibilidad de la hacienda pública municipal, además de comprometer la prestación de otros servicios públicos esenciales.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Asimismo, la aplicación de la gratuidad para personas cuidadoras plantea retos administrativos adicionales, ya que la iniciativa no establecen criterios uniformes para la identificación, acreditación y control de quienes ejercen dichas labores. La ausencia de padrones normados y mecanismos claros de verificación podría generar discrecionalidad, cargas operativas excesivas y dificultades para la correcta administración del beneficio, especialmente para municipios con capacidades institucionales limitadas.

Finalmente, esta Comisión considera que la gratuidad del transporte público, cuando se establece de manera aislada y sin respaldo estructural, no garantiza por sí misma el acceso efectivo a la movilidad, e incluso puede ocasionar efectos contraproducentes, como la reducción de frecuencias, el encarecimiento indirecto del servicio para otros usuarios o el deterioro de las condiciones de operación, afectando de manera general a la población usuaria.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Dictaminadora concluye que, si bien las iniciativas persiguen objetivos socialmente loables, la gratuidad del transporte público no resulta viable a nivel municipal en los términos propuestos, al carecer de sustento competencial pleno, esquema financiero definido y condiciones operativas suficientes. En consecuencia, se estima que este tipo de medidas deben analizarse, en su caso, desde el ámbito estatal o mediante esquemas formales de coordinación intergubernamental, acompañados de financiamiento adecuado que garantice su sostenibilidad, legalidad y aplicación equitativa.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Con base en lo antes citado, con fundamento en los artículos 116 fracción III, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

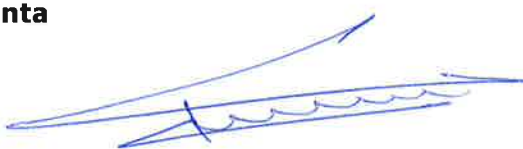
Único. Se determina la no atendibilidad de las iniciativas formuladas por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; la primera, a efecto de reformar el artículo 232 (ELD293/LXVI-I); y la segunda, por la que se reforman los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adiciona la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. ELD322/LXVI-I

En consecuencia, se ordena el archivo definitivo de las iniciativas de referencia.

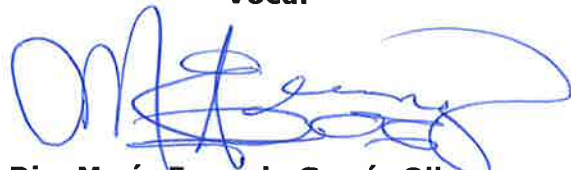
Guanajuato, Gto., 14 de mayo del 2026
La Comisión de Movilidad y Seguridad Vial


Dip. Sandra Alicia Pedroza Orozco
Presidenta


Dip. Rolando Fortino Alcantar Rojas
Vocal


Dip. Ernesto Millán Soberanes
Vocal


Dip. María Isabel Ortiz Mantilla
Vocal


Dip. María Eugenia García Oliveros
Secretaria

La presente hoja de firmas corresponde a los proyectos de dictamen de la Comisión de Movilidad y Seguridad Vial de las iniciativas formuladas por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; la primera, a efecto de reformar el artículo 232 (293/LXVI-I); y la segunda, por la que se reforman los artículos 4 fracción XXI, 48 fracción IV y 232; y adiciona la fracción XVI al artículo 7, recorriendo en su orden las subsecuentes de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios. 322/LXVI-I).