H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, DE LA INICIATIVA SUSCRITA POR DIPUTADA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA, PARA REFORMAR EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO (ELD 589/LXV-I).

A la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables le fue turnada para estudio y dictamen, la iniciativa suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Quinta Legislatura, para reformar el primer párrafo del artículo 46 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 –fracción VI– y 186 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato rinde el dictamen, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

PROCESO LEGISLATIVO.

En sesión ordinaria del 26 de octubre de 2023 ingresó la iniciativa; misma que, con fundamento en el artículo 106 –fracción I– de la abrogada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se turnó por parte de la presidencia de la mesa directiva a esta Comisión legislativa para su estudio y dictamen.

La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, en reunión de fecha 8 de noviembre de 2023 dio cuenta de la iniciativa.

Propósito de la iniciativa.

En la exposición de motivos de la iniciativa se puede leer que:

Los derechos sociales se presentan como expectativas relacionadas a la obtención y satisfacción de necesidades básicas como el trabajo, la salud, la vivienda, la educación, la asistencia social a los adultos mayores, entre otros.

Para cada uno de los Estados, el reconocimiento de esas expectativas en las Constituciones y Tratados Internacionales les obliga a llevar acciones positivas y negativas, es decir, de hacer o no hacer, encaminadas a la satisfacción de las mismas.

En ese sentido, las Constituciones de los Estados han establecido en su contenido una serie de disposiciones de derechos fundamentales que, a partir de su estructura normativa, según convenga (a través de reglas o principios), permiten a las autoridades el cumplimiento inmediato o mediato del contenido del derecho.

Sobre la definición de derechos sociales se ha desarrollado una serie de doctrina que, los identifica como derechos prestacionales en sentido amplio, o bien, en sentido estricto, esto de acuerdo con Robert Alexy.

De acuerdo con el jurista alemán, los derechos prestacionales en sentido amplio son todos aquellos que:

> *"Como derechos subjetivos, todos los derechos prestacionales son relaciones triádicas entre un titular de un derecho fundamental, el Estado y una acción positiva del Estado… Cada vez que existe una relación de derecho constitucional de este tipo, entre el titular del derecho fundamental y el Estado, el titular de derecho fundamental tiene la competencia de exigir judicialmente el derecho."*[1]

Mientras que los derechos prestacionales en sentido estricto:

> *"… son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera– medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtenerlo también de particulares. Cuando hablamos de derechos sociales fundamentales, por ejemplo, el derecho a la seguridad social, al trabajo, la vivienda y la educación, se hace primariamente referencia a prestaciones en sentido estricto…"*[2]

De esta manera, la característica fundamental de estos derechos prestacionales, en su sentido estricto, es la obligación que se traduce en dar un recurso o un servicio, es decir, implican un coste económico al Estado para su efectiva materialización.

En ese sentido, podemos denominar a todos los derechos prestacionales en sentido estricto como derechos sociales fundamentales.[3]

---

[1] *Alexy, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, trad. de C. Bernal Pulido, Madrid, 2007, p. 394.*
[2] *Ibidem. pág. 443.*
[3] *"Los derechos sociales fundamentales en sentido estricto deben ser entendidos como derechos subjetivos que gozan de rango constitucional y cuya estructura está compuesta por: un sujeto titular a, que representa a una persona física, un sujeto destinatario b, que puede ser tanto el Estado como una persona física o jurídica de derecho privado, y un objeto A, que simboliza una acción positiva fáctica. De Fazio, Federico. "El concepto estricto de los derechos sociales fundamentales." Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, N.º 41, julio-diciembre de 2018, pág. 175.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Evidentemente, dada la naturaleza jurídica de los derechos sociales fundamentales, se han desarrollado diversas interrogantes o críticas, señalando que estos derechos parten de una generación posterior a los derechos civiles y políticos. De acuerdo con lo anterior, los derechos sociales son aquéllos que vinieron después o bien que vendrán una vez que los derechos civiles y políticos sean satisfechos.

Por otro lado, se encuentra la crítica de la percepción filosófica–normativa, misma que se refiere a la fundamentación de los derechos sociales, donde a éstos se les asigna una posición subalterna, en términos de valor, respecto de los derechos civiles y políticos clásicos. Esto es que, a los derechos civiles y políticos, a diferencia de los sociales, estarían vinculados de manera más estrecha a bienes que son fundamentales para cualquier persona y con ello a su dignidad, o bien, se adscribe a los derechos civiles y políticos los valores y principios que corresponden a la libertad, la seguridad o la diversidad, mientras que a los derechos sociales el valor de la igualdad.[4]

En el mismo sentido en contra de estos derechos, aparece la crítica de la percepción teórica, misma que se fundamenta sobre la convicción de que entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos media una tajante diferencia estructural que repercute en sus posibilidades de protección. Así, se señala que los derechos civiles y políticos aparecen como derechos negativos, no onerosos y de fácil protección. Los derechos sociales, en cambio, serían derechos positivos, costosos y condicionados al aspecto económico posible o razonable de los Estados.

Y asimismo ha aparecido la crítica de la percepción dogmática, donde se percibe a los derechos sociales como derechos no fundamentales, lo anterior al considerar que no cuentan con garantías o mecanismos de protección similares a los que se asignan a los derechos civiles y políticos, además de que, a diferencia de los derechos <<enserio>>, son derechos de libre configuración legislativa, es decir, que su realización depende de lo que el legislador en turno decida hacer o no hacer con ellos. Así, se trataría de derechos no justiciables, es decir, que no pueden ser invocados ante un tribunal más o menos independiente con el objeto de que éste establezca medidas de reparación ante su violación.[5]

Claramente el desarrollo de estas críticas pretenden evidenciar la dificultad de llevar a cabo la materialización de derechos que se encuentran reconocidos en las Constituciones de los Estados, donde el contenido de éstos determinan un dar o realizar una acción positiva a las autoridades estatales, que se traduzcan, por ejemplo, en otorgar servicios de salud, medicinas, vivienda, asilos, educación, libros, agua, seguridad social a las personas.

Sin embargo, así como se han desarrollado esas críticas, existen argumentos en contra de ellas que han vencido las bases sobre las que se fundamentan.

---

[4] *Pisarello, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid, 2007, pág. 37*
[5] *Pisarello, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid, 2007, pág. 59.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Sobre la primera crítica abordaba en la presente, podemos mencionar que, en estos tiempos, hablar de una clasificación de los derechos, implica dejar de lado que unos u otros tienen mayores posibilidades de ser efectivos, es decir, de materializarse en favor de las personas, tanto los derechos civiles, políticos y sociales, deben ser vistos como una unidad, que les permita relacionarse los unos con los otros y que, ante el reconocimiento constitucional por parte de los Estados, contengan las mismas oportunidades de ser efectivos. Por lo que, la crítica de la percepción histórica se ve superada por la historia misma, por las luchas y voces que se levantaron para reclamar un derecho legítimo, pues, los derechos no aparecieron en las constituciones de manera aislada, sino de manera interdependiente, esto es, civiles, políticos y sociales, de manera conjunta, como consecuencia de una guerra, revolución o movimiento.[6]

La segunda crítica no se sostiene en virtud de que la igualdad[7] *es entendida como la titularidad atribuida a las personas naturales de los mismos derechos universales. La importancia de esta definición radica en que identifica entre quienes se predica la igualdad (entre personas naturales), respecto de todos los derechos universales y en relación con la titularidad que de éstos se tienen, lo anterior, nos permite evidenciar que la igualdad jurídica no es más que igual titularidad de derechos. Así, la igualdad es jurídica, de manera que no puede enfrentarse a las diferencias que emanen de rasgos culturales, naturales, que moldean en la persona como ser único e irrepetible. Por otro lado, las desigualdades son, si no, removidas, reducidas o compensadas por niveles mínimos de igualdad material*[8] *(social) que provienen de la satisfacción de los derechos sociales fundamentales. De esta manera, la igualdad impone no sólo la tutela de la diferencia, sino también la reducción de las desigualdades excesivas e intolerables.*[9] *Con lo anterior, se vincula igualdad y dignidad, donde esta última en sentido prescriptivo consiste en el reconocimiento a toda persona como titular de derechos a la propia identidad y supervivencia.*[10]

---

[6] *En el Congreso Constituyente de Querétaro, la Comisión encargada de redactar los artículos referidos a la reforma agraria sostenía: <<Tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria (...) y el que más debe interesarnos (...) porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que, si no se resuelve debidamente este asunto, continuara la guerra>>. Otro diputado apostillaba, a propósito de la cuestión obrera: <<Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así en la Revolución mexicana tendrá el orgullo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros>> (cit. Por S. García Ramírez,<<Raíz y horizonte de los derechos sociales en la Constitución mexicana<<: Derechos Humanos (México) 61 (2003). Op. Cit. Pisarello, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid, 2007, pág. 27.*

[7] *"Se parte del correcto supuesto que la igualdad formal no es suficiente, pues esta se encuentra en una posición jurídica determinada que también se debe manifestar en su esfera sustancial o material. Y esto se logra mediante el reconocimiento de la diferencia como una realidad existente, y que afecta a sectores varios de la sociedad. Toda vez que, si se pretende establecer una igualdad nominal o formal, debe reconocerse efectivamente la desigualdad de facto. El argumento de igualdad parte de la premisa fáctica que existen personas o ciudadanos que se encuentran en una situación menesterosa frente a otros integrantes de la sociedad, por lo tanto, el derecho debe hacerse cargo de esta situación de hecho, lográndose a través del establecimiento constitucional de los derechos sociales." Salazar Pizarro, Sebastián. "Fundamentación y estructura de los derechos sociales". En Revista de Derecho, Vol. XXVI, N.°1, julio 2013, pág.76*

[8] *"Los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad entendida en el sentido de igualdad material o sustancial, esto es, como derechos, no a defenderse ante cualquier discriminación normativa, sino a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada." Prieto Sanchís, Luis. "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial". En Carbonell, Miguel et al. Comp. Derechos sociales y derechos de las minorías. México, 2000, pág. 24.*

[9] *"De que el constitucionalismo asuma como una de sus tareas fundamentales (o incluso como la tarea fundamental) la regulación y disciplina de las mayorías, para que no puedan usar su poder en contra de las minorías, no deriva sin embargo que las minorías gocen de un status diferenciado. De hecho, el empeño del constitucionalismo de la segunda posguerra se ha dirigido justamente hacia la promoción de la igualdad, que se ha incorporado como el valor central, junto con el más típico de la libertad, del Estado Constitucional." Carbonell, Miguel. "Constitucionalismo, minorías y derechos". En Carbonell, Miguel et al. Comp. Derechos sociales y derechos de las minorías. México, 2000, pág. 251.*

[10] *López Sterup, Henrik. Protección judicial de los derechos sociales, el dialogo entre teoría y praxis. México, 2018, pp. 146-147.*

Respecto de la critica que establece que los derechos sociales tienen diversa estructura que los civiles y políticos, y que por tanto, los primeros conllevan acciones positivas y el gasto de recursos para su materialización, mientras que los segundos, constituyen acciones negativas u omisivas por parte del Estado para garantizarlos, no se sostiene a razón de que, todos los derechos, tanto civiles y políticos, como sociales, cuestan y cuestan mucho, para ello basta el ejemplo de que, el derecho político para votar y ser votado requiere la asignación de recursos para organizar elecciones que permitan garantizar el acceso al mismo para todas las personas.

Por último, sobre la crítica que no considera como derechos fundamentales a los derechos sociales por no contar con mecanismos que hagan efectiva su materialización, es debido señalar que, dado su reconocimiento constitucional, las propias Constituciones de los Estados cuentan con medios de control constitucional que permiten realizar una reclamo o instaurar una acción en contra de las autoridades ante la violación de los preceptos constitucionales que los contienen (en nuestro país el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, por mencionar algunos).

Evidenciado un breve esbozo sobre los derechos sociales, es preciso referir que, la Constitución Federal comenzó un andamiaje de reconocimiento de estos a partir de la Constitución de 1917. Asimismo, a partir de la reforma constitucional del 2011, el sistema jurídico mexicano ha desarrollado una posición finalista de interpretación de la Constitución, donde a decir del ministro Zaldívar Lelo de la Rea:

> *"la Constitución debe ser comprendida desde un punto de vista material, a partir del alcance de protección que pueda generar a favor de las personas y sus derechos, con independencia del rango o posición que tengan las normas dentro de ella."*[11]

Esta interpretación finalista se materializa en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011 donde se ha establecido que, en nuestro sistema jurídico, las normas de derechos humanos no se relacionan jerárquicamente, sino que constituyen un parámetro de regularidad constitucional de todas las normas y actos de autoridad. Lo anterior, a decir del artículo primero de la Constitución Federal, pues este dispone que no existe distinción alguna entre los derechos humanos contenidos tanto en normas constitucionales como convencionales, sino que ambos son Constitución y se articulan entre sí a la luz de los principios de interpretación conforme y pro–persona.[12]

Lo anterior resulta de suma relevancia, dado que el parámetro de regularidad constitucional vincula a todas las autoridades, sin distinguirlas en la materia que es de su competencia, a observar que toda norma o acto de autoridad se apegue a la promoción, respeto, garantía y protección de los derechos humanos.

---

[11] *Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo. 10 años de derechos. Autobiografía jurisprudencial. México 2022. Edit. Tirant lo Blanch. Pág. 34.*
[12] *Ibidem. Pp- 36-37.*

Algunos de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Federal, así como desarrollados, en diversas vertientes en la Constitución Local del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, al igual que en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato, son los derechos de las personas adultas mayores a:

"...

a) A tener una vida de calidad. Es obligación de la familia, así como de los órganos estatales y municipales de gobierno y de la sociedad, garantizar a las personas adultas mayores el acceso a los mecanismos que permitan el ejercicio y goce efectivo de este derecho, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población;

b) A ser reconocidas y respetadas en su calidad de seres humanos, y en su integridad física, psico-emocional y sexual;

c) A la no discriminación;

d) A la protección contra cualquier forma de explotación;

e) A expresar libremente su opinión;

f) A recibir protección por parte de la familia, la comunidad y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales para el desarrollo de una vida autónoma e independiente conforme a sus circunstancias, tradiciones y creencias;

g) A vivir en un entorno seguro, digno y decoroso, que cumpla con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos;

h) A integrarse en actividades específicamente diseñadas para ellas, así como a las implementadas para la población en general, de acuerdo a sus condiciones particulares;

i) A gozar de oportunidades que les permitan mejorar progresivamente sus capacidades y faciliten el ejercicio de sus derechos en condiciones igualitarias y en respeto a su heterogeneidad;

j) A tener acceso a condiciones apropiadas de reclusión cuando se encuentren privadas de su libertad;

k) Al acceso preferente a los programas destinados a la erradicación de la pobreza en el Estado;

l) A ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades."[13]

Entre muchos otros que se desarrollan en la legislación.

De estos derechos, destaca aquél que vincula al Estado y Municipios del Estado de Guanajuato a proporcionar albergues y casas de estancia, mismas que deberán contar con:

---

[13] *Cfr. Artículo 7 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"...

I. El personal necesario para su adecuado y correcto funcionamiento, que deberá contar con la formación, experiencia y capacidad profesional necesarias en el campo de la medicina, psicología, enfermería, trabajo social, gerontología y sociología, entre otros;

II. Áreas de cocina y comedor para la preparación, elaboración y consumo de alimentos, adecuadas a las necesidades de las personas adultas mayores;

III. Áreas de dormitorios adecuadas a las necesidades de las personas adultas mayores;

IV. Un área para proporcionar la atención médica integral que requieran de manera inmediata las personas adultas mayores;

V. Áreas para el recreo, esparcimiento y aprovechamiento del tiempo libre de las personas adultas mayores;

VI. Un sistema de registro, control y seguimiento donde se concentren, por medio de expedientes individualizados, todos los datos relativos al ingreso y estado de salud de las personas adultas mayores; y

VII. En general con instalaciones adecuadas y funcionales que faciliten el libre desplazamiento de las personas adultas mayores, tanto en sus espacios interiores como exteriores."[14]

Este derecho y correlativa prestación social para las personas adultas mayores resulta de vital importancia para aquellas personas que no tienen un hogar, o bien no tienen una familia o cuentan con graves problemas de integración familiar, y carencia de medios indispensables para su subsistencia.

En las últimas semanas, en el Estado se han escuchado noticias donde centros de asistencia para personas adultas mayores se encuentran a punto de cerrar sus puertas, por la falta de recursos necesarios que permitan su operación y servicio de asistencia social. Ejemplo de ello, es Ciudad Manuel Doblado, donde en abril de este año cerró sus puertas el asilo Jesús Misericordioso,[15] *y en la capital del Estado, donde el asilo Cosme Olivares Torres cerrará de manera definitiva, el próximo 31 de octubre de 2023.*[16]

El cierre de operaciones de estos centros asistencias, cuya similitud es que son operados por particulares, debe ser motivo de atención por parte de las autoridades del Estado y los Municipios. Y aun más, cuando existen disposiciones normativas que establecen la protección de las personas adultas mayores.

---

[14] *Cfr. Artículo 47 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato.*
[15] *Cfr. Piden ayuda para rescate de asilo Jesús Misericordioso en Manuel Doblado | Periódico Correo (periodicocorreo.com.mx)*
[16] *Cfr. Asilo "Cosme Torres" cerrará sus puertas tras 46 años de servicio - Zona Franca*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En ese sentido, la finalidad de la presente propuesta legislativa es establecer que, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato ***deberá de llevar a cabo, de manera progresiva, la creación de albergues y casas de estancia en los 46 cuarenta y seis municipios del Estado****, ello como una vinculación que permita la creación de estos centros tan necesarios para las personas adultas mayores, por parte del Estado y los Municipios, conforme al principio de progresividad de los derechos, es decir, utilizando el máximo de los recursos disponibles.*

Lo anterior, implica una modificación o reforma al primer párrafo del artículo 46 de la Ley que, si bien refiere implementar estos espacios, no lo asocia a los 46 municipios del Estado, ni mucho menos vincula a las autoridades a la previsión de un albergue o casa de estancia para la atención de las personas adultas mayores en su territorio.

Con esta nueva redefinición de la norma, el derecho al albergue o a una casa de estancia para las personas adultas mayores pasará a ser algo más que una mera declaración normativa.

Es también evidente que, como lo refieren Stephen Holmes y Cass Sunstein nada que cueste dinero puede ser absoluto,[17] para ello debe atenderse al principio de progresividad, es decir, a los recursos disponibles para realizar el cometido de la norma. Además, no pasa desapercibido que, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de los Derechos para las Personas Adultas Mayores del Estado de Guanajuato, la aplicación de la propuesta legislativa que se establece se podrá llevar a cabo, a través de la suscripción de convenios con los municipios del Estado, dado que se trata de una acción que repercute sobre estos, y asimismo tomando en cuenta el artículo 4 de la Ley a reformar que textualmente señala:

> *"Previsión presupuestal y administrativa*
> *Artículo 4. El titular del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos deberán incluir, en su proyecto de presupuesto de egresos, los recursos suficientes para la atención adecuada de las personas adultas mayores, y tomar las medidas administrativas para garantizar el cumplimiento de esta Ley."[18]*

De ser aprobada, la presente iniciativa tendrá los siguientes impactos de conformidad con el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato:

I. Impacto jurídico: *Se reforma el primer párrafo del artículo 46 de la Ley de los Derechos para las Personas Adultas Mayores del Estado de Guanajuato.*

II. Impacto administrativo: *La presente Iniciativa no posee impacto administrativo.*

---

[17] *Cfr. Holmes, Stephen y Sunstein, Cass. El costo de los derechos. Edit. Siglo XXI, Colección derecho y política. Pág. 119.*
[18] *Cfr. Artículo 4 de la Ley de los Derechos para las Personas Adultas Mayores del Estado de Guanajuato.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

III. Impacto presupuestario *La propuesta legislativa si contiene un impacto presupuestario, pues para la creación de los albergues o las casas de estancia en los cuarenta y seis municipios del Estado de Guanajuato deberán destinarse los recursos financieros que se le asignen en el Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato para su debido funcionamiento, de esta manera, se solicita que en términos del artículo 275 de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, sea la Unidad de Estudio de las Finanzas Públicas quien lleve a cabo un análisis del impacto presupuestario de esta iniciativa de Ley, pues es la Unidad que se ha venido distinguiendo en el estudio de este tipo de impactos de una manera objetiva, clara y convincente y toda vez que es la encargada de apoyar en el análisis de las iniciativas a las Comisiones Legislativas y a los Integrantes del Congreso del Estado, en el ejercicio de sus funciones.*

IV. Impacto social: *Con la presente iniciativa se busca la materialización de un derecho social de asistencia a las personas adultas mayores del Estado de Guanajuato, mediante el otorgamiento de un albergue o casa de estancia que les permita desarrollarse dignamente como personas.*

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

El 15 de noviembre de 2023 se acordó por unanimidad la siguiente metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa:

a) *Solicitar opinión a:*

- *Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
- *Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato.*
- *Consejo Estatal de las Personas Adultas Mayores.*
- *Coordinación General Jurídica.*

Señalando como plazo para la remisión de la opinión, el 18 de diciembre de 2023.

b) *Subir la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana. La cual estará disponible hasta el 18 de diciembre de 2023.*

c) *Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas su opinión de la iniciativa y a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas un estudio sobre la implicación financiera de la propuesta. Señalando como plazo para la remisión, el 18 de diciembre de 2023.*

d) *Elaboración de un documento que concentre las observaciones que se hayan formulado a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica.*

e) *En su caso, integrar un grupo de trabajo con:*

- *Diputadas y diputados que deseen sumarse.*
- *Un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
- *Un representante de la Coordinación General Jurídica.*
- *Un representante del Instituto de Investigaciones Legislativas.*
- *Un representante de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.*
- *Asesores y asesoras de la Comisión.*
- *Secretaría técnica.*

f) *Análisis, acuerdos, discusión y aprobación del dictamen.*

Cumplimiento de las acciones acordadas para el estudio y dictamen de la iniciativa.

La iniciativa se remitió para consulta a las autoridades acordadas. La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato compartió sus aportaciones.

En el marco de la promoción de la participación e inclusión ciudadana en el proceso legislativo se creó un micro sitio en la página del Congreso, invitando a enviar comentarios a la iniciativa. No se recibieron comentarios.

En atención a la petición de la Comisión, el Instituto de Investigaciones Legislativas y la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas remitieron opinión de la iniciativa.

Conforme al acuerdo tomado, la secretaría técnica entregó el comparativo que concentró las observaciones formuladas a la iniciativa.

Derivado de un acuerdo posterior a la aprobación de la metodología, el 22 de mayo de 2024 se escuchó a representantes de organizaciones de la sociedad civil; y el 29 de mayo de 2024 se reunió el grupo de trabajo, en que se contó con la participación de diversas autoridades.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Opiniones compartidas en el proceso de consulta.

A continuación, transcribimos las propuestas y comentarios que se recibieron en el proceso de consulta.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato en respuesta a la consulta, señaló que:

> *La iniciativa tiene como objeto la creación de albergues y casas de estancia en los 46 municipios del Estado de Guanajuato.*
>
> *Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición[19], para el segundo trimestre de 2022, se estimó que en México residían 17, 958, 707 personas de 60 años y más (adultas mayores). Lo anterior representa 14 % de la población total del país. Por ello, el crecimiento de la población adulta mayor nos lleva a replantear las políticas públicas dirigidas a este sector. Una medida para resolver este problema es la creación de estancias para adultos mayores, con la finalidad de coadyuvar con mecanismos alternos con las familias y brindando servicios de calidad a este sector de la población que va en aumento.*
>
> *Ahora bien, en el año 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores[20], que en su artículo 5 reconoce los siguientes derechos: vida con calidad, a recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de instituciones de los tres órdenes de gobierno; a la asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia; y a ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidad, y a tener acceso a una casa hogar o albergue así como otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.*
>
> *Además, establece la obligación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores de promover en coordinación con las autoridades competentes y en los términos de la legislación aplicable, que la prestación de los servicios y atención que se brinde a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realice con calidad y cumplan con sus programas, objetivos y metas para su desarrollo humano integral[21].*

---

[19] *Cfr. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf*
[20] *Cfr. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf*
[21] *Idem. Artículo 28, fracción XI.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Es decir, dicho ordenamiento jurídico, respecto de espacios dignos y adecuados, establece como un derecho de este grupo de la población el de la asistencia social, con el que podrán ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar, albergue o cualquier otro centro de atención como pueden ser las residencias de día, si se encuentra en situación de riesgo o desamparo.

Por su parte, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato, de fecha 8 de noviembre de 2013, establece como una de las atribuciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, la siguiente:

> *Promover y establecer servicios de albergues y casas de estancia, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas de aquellas personas adultas mayores que carecen de hogar y de familia o con graves problemas de integración familiar;*[22]

Asimismo, existe la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012[23]*, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, la cual tiene por objeto establecer las características de funcionamiento, organización e infraestructura que deben observar los establecimientos de los sectores público, social y privado, que presten servicios de asistencia social a personas adultas y adultas mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, además de ser de observancia obligatoria en todo el territorio nacional para los establecimientos de los sectores público, social y privado.*

Por otro lado, la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores[24]*, tiene como objeto promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.*

Este instrumento internacional de la Organización de los Estados Americanos, se aprobó el 15 de junio de 2015, y es el primer Tratado específicamente creado para reconocer que este grupo etario tiene los mismos derechos y libertades que el resto de las personas, al mismo tiempo que reconoce la importancia de implementar políticas públicas que promuevan un envejecimiento activo con apego al respeto de los derechos humanos.

Así, el 10 de enero de 2023, el Estado Mexicano aprobó[25] *la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, lo que se promulgó mediante Decreto*[26]*, de fecha 20 de abril de 2023, y en el que se establece como uno de los principios fundamentales de los derechos de estas personas el de bienestar y cuidado*[27]*, además de reconocer el derecho a la vida y a la dignidad en la vejez, mismo que trae consigo entre otras, la siguiente obligación:*

---

[22] *Cfr. Artículo 16, fracción IX. Disponible en: https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3168/LDPAM_P.O._08_07_2021_ULT_REF.pdf*
[23] *Cfr. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267965&fecha=13/09/2012#gsc.tab=0*
[24] *Cfr. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf*
[25] *Cfr. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676647&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0*
[26] *Cfr. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5686151&fecha=20/04/2023#gsc.tab=0*
[27] *Op. Cit. 6. Artículo 3, inciso f.*

> *Los Estados Parte tomarán medidas para que las instituciones públicas y privadas ofrezcan a la persona mayor un acceso no discriminatorio a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, eviten el aislamiento y manejen apropiadamente los problemas relacionados con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, el dolor, y eviten el sufrimiento innecesario y las intervenciones fútiles e inútiles, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado*[28].

De igual forma, se reconoció el derecho de las personas mayores a recibir servicios de cuidado a largo plazo[29], *es decir, para residir temporal o permanentemente en un establecimiento regulado sea público, privado o mixto, en el que se reciban servicios socio-sanitarios integrales de calidad, incluidas las residencias de larga estadía, que brindan estos servicios de atención por tiempo prolongado a la persona mayor, con dependencia moderada o severa que no pueda recibir cuidados en su domicilio*[30].

En este tenor, el derecho a los cuidados que contiene esta Convención, establece un conjunto de obligaciones, entre ellas, la siguiente:

> *La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía*[31].

Por ello, el sistema integral de cuidados debe incluir a las personas se encuentren en sus domicilios o con sus familias, por lo que no opera exclusivamente cuando las personas se encuentran en albergues o centros de atención especial para personas adultas mayores; ya que de hecho, lo preferente es que las personas adultas mayores no sean institucionalizadas.

De tal suerte, una de las claves de la citada Convención es que se refuerza la responsabilidad y participación de la familia en brindar los cuidados y la atención de personas adultas mayores y; en tal virtud, cuando la familia es quien brinda estos cuidados y atención debida, recibirá apoyo del Estado a través del sistema antes descrito, lo que significa que el servicio de cuidados a personas adultas mayores en centros públicos, es solo una parte integrante de todo el sistema. Es en este contexto que se deben incorporar los albergues y casas de estancia para personas adultas mayores, como parte de la política pública de cuidados.

---

[28] *Op. Cit. 6. Artículo 6.*
[29] *Op. Cit. 6. Artículo 12.*
[30] *Op. Cit. 6. Artículo 2.*
[31] *Op. Cit. 6. Artículo 12.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Así, tomando en consideración el estándar internacional sobre personas adultas mayores más avanzado en la materia, se considera que la visión de los albergues, casas hogar y casas de día, debe ser entendida en el contexto del derecho a los cuidados, por lo cual se considera que deben incorporarse las obligaciones y derechos inherentes reconocidos para las personas adultas mayores previstos en el artículo 12 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ya que el derecho de las personas a recibir cuidados a largo plazo, incluye un conjunto de derechos, servicios, garantías y protecciones legales que deben analizarse a la luz de la Ley vigente.

Lo anterior, a efecto de homologar la Ley con los estándares internacionales más protectores que conforman el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos humanos y que a juicio de la PRODHEG, robustecería la iniciativa planteada.

La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas concluyó que:

Del análisis de la propuesta, el enfoque que busca atender es la vulnerabilidad que existe en este sector de la población, considerando la falta de oportunidad y de la capacidad para garantizar su manutención en edad avanzada, considerado entre otros elementos mínimos de subsistencia, un espacio en donde permanecer; atendiendo lo anterior, se propone que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, cree albergues y casas de estancia en los 46 municipios del Estado, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas y de subsistencia de personas adultas mayores carentes de hogar por distintas razones; por lo que bajo esta premisa, establecer con recursos públicos de manera progresiva estas 46 ubicaciones físicas y una estructura operativa para su desempeño, deberá considerar recursos materiales y un presupuesto que permita su viabilidad, estimándose que por cada punto porcentual del total de los recursos de los sistemas municipales en el Estado represente un monto de 8.07 millones de pesos por ejercicio fiscal en correspondencia al artículo 47 vigente; dicho monto deberá incluir remuneraciones, prestaciones y obligaciones patronales de una nueva estructura organizacional; es conveniente que de forma adicional se prevean recursos para el equipamiento administrativo y el acondicionamiento de espacios que se requieren para operar; es conveniente señalar que la ley vigente permite la prestación de estos servicios por parte de organismos sociales o privados sin fines de lucro, por lo que atendiendo lo previsto en el artículo segundo transitorio de la iniciativa, se pudiera como estrategia realizar convenios con ellos para que el Estado y los 46 municipios, por estar obligados en la aplicación, seguimiento y vigilancia de la Ley, puedan implementar mecanismos para cumplir con esta nueva obligación de manera progresiva en todo el territorio estatal, por lo que se estima que por cada punto porcentual de los programas y proyectos del DIF enfocados en la atención de adultos mayores y que puedan ser transferidos para este fin, represente un monto de 1.07 millones de pesos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

El Instituto de Investigaciones Legislativas concluyó que:

d) Conclusión.

Por solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, se realiza el estudio de la presente iniciativa, la cual propone, reformar el primer párrafo del artículo 46 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato, para la creación de los albergues o las casas de estancia en los cuarenta y seis municipios del Estado de Guanajuato. Se observa que:

En el goce de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad como lo son las personas adultas mayores, no se debe permitir que las acciones y medidas que se implementan para su garantía se lleven a cabo de manera parcial. El cumplimiento parcial de lo establecido por nuestras leyes es simplemente el incumplimiento de estas.

Así mismo, recordar que los derechos humanos son indivisibles, es decir, no hay separación ni jerarquía entre ellos, no es posible garantizar uno dejando de lado otro, los derechos humanos y su pleno ejercicio son un todo que hace posible el bienestar de todas las personas, si bien se habla de "el mayor nivel posible" en cuanto al alcance de derechos, como es el caso del derecho a la salud física y mental, se debe procurar y garantizar las mejores condiciones que permitan, en el caso de las personas adultas mayores, un envejecimiento activo, entendiendo a este como el proceso de optimización de las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez.

Promover el envejecimiento activo en las diversas esferas en las que las personas adultas mayores se desenvuelven es de vital importancia aunado a una mayor vigilancia y supervisión de las instituciones ***que brindan servicios de estancia permanente o temporal para con ello garantizar un servicio y atención eficiente y de calidad que promueva el pleno desarrollo de*** *la persona, disminuya las brechas de desigualdad y reduzca cualquier tipo de maltrato.*

Por lo antes expuesto, el incremento de la población adulta mayor en el estado de Guanajuato es razón muy importante para considerar la aplicación de políticas públicas que atiendan a este grupo poblacional. Siendo que no sólo es una tarea realizada por el estado, sino que además existe la participación activa de la sociedad civil y del conjunto de instituciones que se encuentran relacionadas con la temática, es primordial tener prescripciones legales que permitan entornos factibles, donde este sector de la población pueda desarrollar su vida adulta mayor plenamente, de tal manera que no encuentren dificultades en su vida cotidiana que atenten contra sus derechos humanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN.

Nuestra ley orgánica señala –en el artículo 79– que las comisiones legislativas tienen por objeto la *elaboración de dictámenes, opiniones o resoluciones de los asuntos que son competencia del Congreso del Estado*.

Esta comisión legislativa tiene competencia para el conocimiento y dictamen de los asuntos que se refieran *a las iniciativas de ley o modificaciones, relacionadas con legislación en materia de derechos humanos y atención a grupos vulnerables* (artículo 109 –fracción I– de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato).

La iniciativa que se dictamina tiene como propósito, a decir de las personas diputadas iniciantes, que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, de manera progresiva, cree albergues y casas de estancia en los 46 municipios del Estado. Ello a fin de materializar *el derecho social de asistencia a las personas adultas mayores del Estado de Guanajuato, mediante el otorgamiento de un albergue o casa de estancia que les permita desarrollarse dignamente como personas*.

Al respecto, cabe decir que la ley sobre la que se pretende incidir ya contempla, como atribución del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, la de *promover y establecer servicios de albergues y casas de estancia, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas de aquellas personas adultas mayores que carecen de hogar y de familia o con graves problemas de integración familiar*. Lo que se desarrolla de manera más amplia en el propio artículo 46 objeto de la propuesta de reforma y en el artículo 47.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Y que resulta congruente con las disposiciones de la Ley de Asistencia Social y Fortalecimiento Familiar para el Estado de Guanajuato, que en su artículo 35 refiere:

> ***Promoción de la asistencia privada***
>
> ***Artículo 35.*** *Con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de asistencia social, el DIF Estatal y los DIF Municipales promoverán la creación de instituciones de asistencia privada, fundaciones, asociaciones civiles y otras similares que coadyuven en la prestación de dichos servicios, con sujeción a los ordenamientos que las rijan, así como a los reglamentos, protocolos, manuales, modelos y criterios generales aplicables.*
>
> *El DIF Estatal y los DIF Municipales difundirán las normas oficiales mexicanas y demás normativa que dichas instituciones deberán observar en la prestación de los servicios en materia de asistencia social, supervisarán su aplicación y brindarán la asesoría técnica necesaria y los apoyos conducentes.*

Además, no pasamos por alto que la propuesta para su implementación supone un impacto presupuestal, que en su oportunidad fue calculado por la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas. Y que implica, además de los espacios físicos, equipamiento administrativo y acondicionamiento para operar; recursos materiales y remuneraciones, prestaciones y obligaciones patronales.

Ello sin perjuicio de que, en términos de la propia Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato, debe darse una actuación coordinada entre las dependencias y entidades estatales y municipales dirigida a potenciar las propuestas de políticas públicas de atención a las personas adultas mayores –artículo 2, fracción III–. Y en este caso, se propone una obligación solo a cargo de un organismo estatal.

Aspecto que nos lleva a citar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual tiene como objeto *promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad* –artículo 1, primer párrafo–.

Y en la que se reconoce no solo el derecho a recibir cuidados a largo plazo, sino también a la independencia y autonomía, que implica, entre otros aspectos:

> *a) El respeto a la autonomía de la persona mayor en la toma de sus decisiones, así como a su independencia en la realización de sus actos.*
>
> *b) Que la persona mayor tenga la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vea obligada a vivir con arreglo a un sistema de vida específico.*
>
> *c) Que la persona mayor tenga acceso progresivamente 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.*

Por lo que, quienes dictaminamos, consideramos que la garantía de derechos de las personas adultas mayores va más allá de la creación de albergues y casas de estancia, pues debe atenderse de manera integral el mandato del instrumento internacional.

En mérito de lo expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

ACUERDO

Único. No resulta procedente la iniciativa suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Quinta Legislatura, para reformar el primer párrafo del artículo 46 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato (ELD 589/LXV-I).

En consecuencia, se ordena su archivo definitivo.

Guanajuato, Gto., 8 de septiembre de 2026
La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables

Diputada Plásida Calzada Velázquez
Presidenta

Diputado Jesús Hernández Hernández
Secretario

Diputada Ana María Esquivel Arrona
vocal

Diputado David Martínez Mendizábal
Vocal

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, DE LA INICIATIVA SUSCRITA POR DIPUTADA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL PARA REFORMAR EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO (ELD 589/LXV-I).