

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL, EN MATERIA DE TRÁFICO DE GANADO, A CARGO DE LA DIPUTADA OLGA JULIANA ELIZONDO GUERRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los diputados Olga Juliana Elizondo Guerra y Eduardo Ron Ramos, integrantes de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, pertenecientes a los Grupos Parlamentarios del Partido del Trabajo y de Movimiento Ciudadano respectivamente, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal, en materia de tráfico de ganado, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con diversos estudios realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cerca de 70 por ciento de las enfermedades infecciosas humanas tienen origen animal,¹ las cuales se han convertido en un grave problema tanto a nivel nacional como internacional que afecta severamente la salud de las personas, la economía de los sectores productivos y las finanzas públicas.

En casos extremos, dichas enfermedades causan daños irreversibles a la salud humana, provocándole incluso la muerte, lo que orilla a los gobiernos a tomar medidas sanitarias extremas que afecta sensiblemente las cadenas de valor, al limitar el comercio de animales, alimentos y material genético animal, lo que provoca la interrupción de su crianza y procesamiento. El comercio también se ve afectado, lo que pone en juego la seguridad alimentaria, así como las exportaciones e importaciones.

El cambio climático a nivel mundial, así como el incremento de la circulación de animales y el tránsito de personas producto del fenómeno migratorio, han contribuido en gran medida en la aparición o reaparición de las enfermedades referidas en perjuicio de la salud de las personas, de los sectores ganaderos y de la industria alimentaria, particularmente, lo que agrava aún más el problema.²

El constante desarrollo de enfermedades, como el ébola, la gripe aviar, brucelosis, tuberculosis y el virus SARS-CoV-2 conocido comúnmente como Covid-19 siguen poniendo en alerta a las autoridades sanitarias en el mundo, ya que constituyen una amenaza latente para la salud pública y la economía de las naciones. Estas enfermedades provocadas por nuevos virus se propagan por el orbe rápidamente, debido a que la mayoría de las personas naturalmente no son inmunes a estas porque las vacunas se crean después de las pandemias, o bien porque las condiciones de salud no son óptimas, debido a diversos elementos socioeconómicos y culturales que las hace más vulnerables.

Generalmente los virus que han causado estas enfermedades provienen de virus gripales que infectan a los animales y, aunque, en algunos aspectos la gripe pandémica se parece a la estacional, la primera puede llegar a ser mucho más letal; por ejemplo, ambas pueden afectar a todos los grupos de edad y en la mayoría de los casos causan una afección que cede espontáneamente y va seguida de una recuperación completa sin que medie tratamiento, no obstante, la mortalidad relacionada con la gripe estacional afecta, sobre todo, a las personas de la tercera edad, mientras que en los otros casos aquejan también a personas que padecen una serie de enfermedades y trastornos subyacentes³ e incluso, a personas jóvenes que no presentan problemas de salud.

El sector pecuario a nivel mundial ha logrado relacionar directamente la capacidad de producción, innovación y adopción de nuevas tecnologías de desarrollo con el fin de mantener y mejorar el estatus zoonosanitario de los productos a través de la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades que afectan a los diferentes

sectores; además de evitar afectaciones en la salud pública y a la economía. Acciones que han permitido que esta actividad forme parte de las grandes fortalezas productivas a nivel mundial, de ahí que, el establecimiento de políticas públicas, lineamientos y normatividades en actividades del campo respecto a la sanidad, han logrado que la salud animal tenga un papel importante en la producción, distribución y consumo de los productos alimenticios.

En México, la actividad ganadera representa más de la mitad del territorio nacional, ocupando cerca de 109.8 millones de hectáreas; lo que permite generar una producción de 6.7 millones de toneladas anuales de carne de ave, bovino, porcino, caprino y ovino, con un valor de exportación que alcanza los tres mil 537 millones de dólares al año. Actividad que ha colocado a nuestro país en el séptimo lugar en el ranking mundial de productores de proteína animal.⁴

Es de señalar que los Estados Unidos de América (EUA) mantienen con nuestro país una relación comercial de crecimiento exponencial, tan sólo en 2019 la exportación de ganado bovino creció 17.6 por ciento con un aumento de 200 mil cabezas con respecto al ciclo 2017-2018. De acuerdo con el informe de exportación de ganado bovino del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), del total de los animales exportados un millón 13 mil 715 son becerros en pie y 299 mil 416 son vaquillas.⁵

El ganado exportado provino principalmente de 20 entidades de la República Mexicana, que cumplieron con el estatus sanitario de tuberculosis bovina requerido para exportar por las autoridades sanitarias del país vecino del norte: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.⁶

La Dirección General de Salud Animal informó que, del 1 de enero al 31 de marzo del 2018, se contó con una prevalencia en todo el país de tuberculosis bovina dividida en dos estatus zoonosanitarios para la Campaña Nacional contra la Tuberculosis Bovina, de un promedio de 2.5 por ciento la primera con excepción de cuencas lecheras, y la segunda con un promedio de 0.5 por ciento.⁷

Al respecto, es de apuntar que en México, la tuberculosis se atiende a través de la Campaña Nacional contra la Tuberculosis Bovina, esta campaña se fundamenta en la NOM-031-ZOO-1995, la cual exige la puesta en cuarentena de los hatos infectados y el sacrificio de animales reactores a las pruebas diagnósticas, inspección en rastros para confirmar y detectar nuevos casos, control de la movilización, reconocimiento y protección de regiones de baja prevalencia, certificación de hatos libres de la enfermedad, seguimiento epidemiológico, además de participar en las diferentes estrategias de difusión y promoción para el control de la enfermedad.

Como parte del objetivo principal de la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (Pronabive) para contribuir con la salud del sector pecuario y con las campañas zoonosanitarias, esta ejerce un papel indispensable en el diagnóstico y control de la tuberculosis bovina al producir el Derivado Proteico Purificado (PPD), preparado a través de cultivos de *Mycobacterium avium* cepa D4 (PPD Aviar) que es utilizado en la prueba cervical comparativa y *Mycobacterium bovis* cepa AN5 (PPD Bovino) que se emplea en la prueba caudal, prueba cervical comparativa y prueba cervical simple. El diagnóstico oportuno de la tuberculosis bovina y otras enfermedades zoonóticas, han permitido la movilización en territorio nacional de más de 8 millones de cabezas de ganado bovino y 800 mil cabezas exportadas a EUA.⁸

Otro caso de infección pecuaria detectada en México es la Brucelosis, enfermedad infectocontagiosa de origen bacteriano que afecta a bovinos, porcinos, ovinos, caprinos, equinos, camélidos y perros, que pueden infectar a otros rumiantes, mamíferos marinos y a los seres humanos en un número elevado e inusual en el mismo lugar y tiempo, ya que se propaga con rapidez, lo que ocasiona grandes pérdidas económicas a la ganadería nacional.

El Senasica cuenta con la Campaña Nacional contra la Brucelosis en los Animales, esta campaña tiene sustento en la Norma Oficial Mexicana 041-ZOO-1995, la cual tiene como objetivo lograr controlar y erradicar del territorio nacional la brucelosis en los bovinos, caprinos y ovinos, en las zonas de baja prevalencia, para ello se realizan diferentes acciones estratégicas, como el sacrificio de animales positivos, vacunación de los hatos infectados y constatación de hatos y rebaños libres; en las zonas de mediana y alta prevalencia la estrategia es la vacunación masiva. Con estas acciones se contribuye a la reducción de la prevalencia en las zonas de riesgo, donde se realizan actividades de diagnóstico y vacunación, lo que ayuda en la reducción de los casos nuevos de brucelosis humana.

La NOM-001-SAG/GAN2015 establece, entre otros aspectos que, el ganado en México debe contar con un dispositivo de identificación oficial conocidos como “aretes amarillos”, instrumentos autorizados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) y empleado por el Sistema Nacional de Identificación Individual del Ganado (Siniiga); la obtención de estos dispositivos se realizan en centros autorizados y en las uniones ganaderas a fin identificar de manera única, permanente e irreplicable, así como asegurar el cumplimiento de las normas de trazabilidad y sanidad en el ganado bovino.

El arete amarillo permite identificar la procedencia del animal o colmena, de quiénes son, dónde están y a dónde van, cuántos son los principales centros de producción vaca-becerro, asimismo saber con exactitud la cantidad de animales y registro de áreas con que se cuenta en la industria de la ganadería.

En el caso del ganado bovino, se instalan un par de aretes tipo bandera que se colocan invariablemente en la oreja izquierda del animal y un par de aretes tipo botón que se coloca en la oreja derecha los cuales contienen un código de barras y un número de identificación único, este arete sólo puede ser colocado por los técnicos identificadores autorizados (TIA) o por los Productores Identificadores Autorizados (PIA), ganaderos y apicultores capacitados y autorizados por el Siniiga-Sinida, quienes únicamente podrán identificar a sus propios animales o colmenas dentro de su Unidad de Producción Pecuaria (UPP).

Los productores de ganado y los industrializadores de carne deben cumplir con la norma sobre controles sanitarios, ya que de no hacerlo ponen en riesgo el estatus sanitario de su entidad o región y podrían ser sospechosos de un presunto delito como el abigeato, pero, además, no contar con los requerimientos ordenados por la normatividad, les impedirá movilizar su ganado por las “supercarreteras pecuarias”.⁹

En noviembre de 2019, México y Guatemala firmaron un memorándum de entendimiento para regular la introducción a nuestro país de ganado bovino para el sacrificio inmediato y engorda terminal, originario y procedente de Centroamérica con el propósito de dar fin al trasiego de ganado; práctica ilegal que se ha desarrollado por muchos años y que pone en riesgo el estatus sanitario de la ganadería mexicana, este documento pretende garantizar la trazabilidad y seguridad sanitaria de la ganadería, sustentado por el manejo de acciones transparentes y sin corrupción en la importación de ganado de Centroamérica¹⁰; no obstante, las políticas públicas de sanidad animal implementadas por el actual gobierno federal que, conllevan a la obtención de importantes certificaciones internacionales otorgadas por la calidad y sanidad de los productos ganaderos, el sector ganadero se encuentra en constante alerta por el continuo ingreso ilegal de ganado bovino procedente de países centroamericanos.

En los estados del sureste mexicano, el ganado en pie es introducido ilegalmente en pangas (lanchas) o en jaulas (tráileres con caja para transporte de ganado) por la frontera entre México y Guatemala, sin ningún tipo de impedimento o revisión sanitaria por parte de las autoridades mexicanas, por lo cual, este ganado no cuenta con las medidas de sanidad establecidas en la normatividad mexicana.

Como es por todos sabido, los principales riesgos sanitarios que representa el tráfico ilegal de ganado son brotes de tuberculosis y brucelosis, así como una competencia comercial desleal en contra los productores ganaderos mexicanos.

Para llevar a cabo estas actividades ilegales en nuestro país, diversas organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilegal de ganado, compran ilegalmente o alteran los certificados de sanidad, aretes de identificación y guías de tránsito, aparentando cumplir con la normatividad nacional y acreditar la legal procedencia del ganado. Se estima que anualmente entran a nuestro territorio ilegalmente cerca de un millón de cabezas de ganado, lo que en números reales se traduce en un mercado de 10 mil millones de pesos.

Dicha situación irregular ha creado incertidumbre e inseguridad al sector ganadero nacional y ha alertado a las autoridades sanitarias de México y EUA, debido a las exportaciones, por lo que de no poner un alto a este problema, podría derivar en el cierre de la frontera para el ganado y los productos mexicanos, y en consecuencia, en el dramático descenso en los precios de la carne en perjuicio del desarrollo del sector y las cadenas comerciales que de ahí se desprenden, pero, sobre todo, estaríamos ante la inminente posibilidad de afectar severamente la salud de las personas tanto al interior como al exterior del territorio nacional.

En virtud de lo expuesto, en nuestro carácter de representantes populares y orgullosos productores ganaderos, presentamos esta iniciativa con el objeto de sancionar a quien introduzca ilegalmente ganado al territorio nacional, lo transporte, comercialice, sacrifique o rompa los cercos sanitarios, altere, reutilice, proporcione información falsa o falsifique los dispositivos de identificación oficial, constancias o dictámenes emitidos por la autoridad sanitaria para la verificación del ganado y campañas zoonosanitarias; además las penas se incrementarán en una mitad para el servidor público que por sí o por interpósita persona, participe en cualquier forma o permita la comisión de los ilícitos y se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

En razón de lo anterior y a efecto de que el ilícito sea sancionado de la misma manera en toda la República y con el mismo rigor, se establece un artículo transitorio para que, en un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, los congresos de cada entidad federativa armonicen su marco jurídico (reformen, adicionen, deroguen o remitan a la legislación penal sustantiva), evitando con ello que el delincuente se acoja al beneficio de la pena menor o la conducta delictiva se encuadre de manera inadecuada lo que redundaría en una impunidad igual o mayor a la existente.

A mayor abundamiento, es importante puntualizar que el aumento de la pena tiene como sustento la proporcionalidad del daño causado establecido en el artículo 22 constitucional, ya que como se ha expuesto es de dimensiones mayúsculas, ya que la afectación es a la salud de las personas, pudiéndoles provocar incluso la muerte, a su derecho a una alimentación de calidad, a la economía del sector ganadero, a la economía regional y nacional, además de la falsificación o alteración de documentos, sellos e insignias oficiales, es decir va mucho más allá del robo de ganado o la introducción al país de mercancías ilegales, por ello se estima que la pena debe ser impuesta no sólo en razón de la conducta ilícita sino que como ya se señaló, por las terribles consecuencias, daño y afectación que origina. En otras palabras, no es un delito menor, sino que ocasiona severos perjuicios a la sociedad, el cual es perpetrado por toda una cadena delictiva.

Por lo anterior, la reparación del daño considerado actualmente como un derecho, se convierte en un anhelo debido a la complejidad que implica su cumplimiento, ya que es difícil poder determinar y resarcir el daño causado a las diferentes víctimas de este delito, quienes pueden ser tanto los productores como los consumidores finales, además de la afectación económica al sector, así como a las economías locales y nacional; de ahí que, el establecimiento de penas severas se vuelve fundamental ya que estas deben ser proporcionales, a fin proteger la salud de las y los mexicanos, el desarrollo del sector ganadero, los intercambios comerciales, la economía regional

y nacional, así como los derechos de los consumidores. No podemos soslayar, además, que la severidad de las sanciones tiene también el propósito de inhibir la conducta delictiva.

Finalmente, es de precisar que la presente propuesta, contribuiría a fortalecer la posición de nuestro país a nivel mundial como uno de los principales exportadores de carne bovina de la más alta calidad.

Para tener mayor claridad de la reforma propuesta, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:



LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 171.- Al que ingrese al territorio nacional animales, bienes de origen animal, así como productos para uso o consumo animal y por cualquier medio evada un punto de inspección en materia zoonosanitaria y puso en peligro o en riesgo la situación zoonosanitaria del país incumpliendo el carácter normativo respectivo, se le impondrá la pena de dos a diez años de prisión y multa de hasta mil veces el salario mínimo vigente en la zona económica de la que se trate.</p> <p align="center">Sin correlativo</p>	<p>Artículo 171.- Al que ingrese al territorio nacional animales, bienes de origen animal, así como productos para uso o consumo animal y por cualquier medio evada un punto de inspección en materia zoonosanitaria y puso en peligro o en riesgo la situación zoonosanitaria del país incumpliendo el carácter normativo respectivo, se le impondrá la pena de dos a quince años de prisión y multa de hasta dos mil veces el salario mínimo vigente en la zona económica de la que se trate.</p> <p>Las penas que correspondan por los delitos previstos en este artículo se incrementarán en una mitad más para el servidor público que por sí o por interpósita persona, participe en cualquier forma o permita la comisión de este y, además, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.</p>
<p>Artículo 175.- Se sancionará con penalidad de uno a cinco años de prisión y multa de hasta mil veces de salario mínimo general vigente en la zona económica en que se lleve a cabo sin perjuicio de las sanciones administrativas que pudieran generarse:</p> <p>Al que emita documentos en materia zoonosanitaria sin observar los procedimientos establecidos para su expedición.</p> <p align="center">Sin correlativo</p> <p align="center">Sin correlativo</p> <p>...</p>	<p>Artículo 175.- Se sancionará con penalidad de dos a diez años de prisión y multa de hasta dos mil veces de salario mínimo general vigente en la zona económica en que se lleve a cabo sin perjuicio de las sanciones administrativas que pudieran generarse:</p> <p>Al que emita documentos en materia zoonosanitaria sin observar los procedimientos establecidos para su expedición.</p> <p>A quien sin contar con la documentación que acredite su legal procedencia, transporte, comercialice o sacrifique ganado ilegalmente introducido al territorio nacional.</p> <p>Al que en cualquier forma altere, reutilice, proporcione información falsa o falsifique los dispositivos de identificación oficial, constancias o dictámenes emitidos por la autoridad sanitaria para la verificación del ganado y campañas zoonosanitarias.</p>

	...
--	-----

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal, en materia de tráfico de ganado

Único. Se **reforma** el primer párrafo y se **adiciona** un segundo al artículo 171; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer y cuarto párrafo al artículo 175, para quedar como sigue:

Artículo 171. Al que ingrese al territorio nacional animales, bienes de origen animal, así como productos para uso o consumo animal y por cualquier medio evada un punto de inspección en materia zoosanitaria y puso en peligro o en riesgo la situación zoosanitaria del país incumpliendo el carácter normativo respectivo, se le impondrá la pena de dos a **quince** años de prisión y multa de hasta **dos** mil veces el salario mínimo vigente en la zona económica de la que se trate.

Las penas que correspondan por los delitos previstos en este artículo se incrementarán en una mitad más para el servidor público que por sí o por interpósita persona, participe en cualquier forma o permita la comisión de este y, además, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

Artículo 175. Se sancionará con penalidad de **dos a diez** años de prisión y multa de hasta **dos** mil veces de salario mínimo general vigente en la zona económica en que se lleve a cabo sin perjuicio de las sanciones administrativas que pudieran generarse:

Al que emita documentos en materia zoosanitaria sin observar los procedimientos establecidos para su expedición.

A quien sin contar con la documentación que acredite su legal procedencia, transporte, comercialice o sacrifique ganado ilegalmente introducido al territorio nacional.

Al que en cualquier forma altere, reutilice, proporcione información falsa o falsifique los dispositivos de identificación oficial, constancias o dictámenes emitidos por la autoridad sanitaria para la verificación del ganado y campañas zoosanitarias.

...

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto y de conformidad con el mismo, la legislatura de cada entidad federativa deberá armonizar su marco jurídico.

Notas

- 1 <http://www.fao.org/animal-health/es/>
- 2 <https://www.iaea.org/es/temas/salud-animal>
- 3 https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/
- 4 <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/consolida-mexico-el-septimo-lugar-en-ranking-mundial-como-productor-de-proteina-animal>
- 5 <https://www.gob.mx/senasica/prensa/crece-17-6-por-ciento-exportacion-de-ganado-bovino-de-mexico--estados-unidos>
- 6 <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Exportacion-de-ganado-bovino-de-Mexico-a-Estados-Unidos-crece-17.6—20191114-0097.html>
- 7 <https://www.gob.mx/pronabive/articulos/tuberculosis-bovina-en-mexico>
- 8 <https://www.gob.mx/pronabive/articulos/tuberculosis-bovina-en-mexico>
- 9 <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/aretas-amarillos-identificacion-y-movilizacion-animal-sin-riesgo>
- 10 <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/acuerdan-mexico-y-guatemala-mecanismos-de-control-sanitario-para-la-introduccion-legal-de-ganado-bovino-procedente-de-centroamerica>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de marzo de 2021.

Diputados: Olga Juliana Elizondo Guerra, Eduardo Ron Ramos (rúbricas).