



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 71 FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 33 FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL; 18 FRACCIÓN III DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO; Y EN NOMBRE DEL PUEBLO, EXPIDE LA SIGUIENTE:

**INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO
DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL
ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ARTÍCULO PRIMERO. Preséntese ante el H. Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, a nombre de la LXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

La LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente **INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, para incluir el delito de sustracción de menores, entre los que ameritan prisión preventiva oficiosa, bajo la siguiente:



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, la retención y sustracción de menores constituye un comportamiento delictivo que atenta contra el interés superior del menor, vulnerando los derechos de las niñas y niños a tener un sano desarrollo integral de su personalidad, a vivir en condiciones de bienestar y a convivir de forma libre, plena y armoniosa con ambos progenitores aun después de una ruptura matrimonial, excepto cuando a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño; derechos que nuestra infancia tiene reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México es parte en la materia, y en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes.

En el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el delito de sustracción de menores está compuesto por los siguientes elementos del tipo: a) Conducta. Consiste en la sustracción de la custodia o guarda de quien la tenga de hecho o por derecho, del menor sin causa justificada o sin orden de autoridad competente. b) Sujeto activo. Es calificado como tal al pariente del menor de edad o incapaz. c) Sujeto pasivo. Es el menor de edad o incapaz, con relación de parentesco respecto del sujeto activo del delito. d) Bien jurídico protegido. El interés superior del menor, que se refleja en el cuidado diferenciado y especial hacia la protección de sus derechos fundamentales de alimentación, vivienda, recreo, salud y educación, para lograr su óptimo desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; está inmerso en el espíritu del tipo penal, porque su emisión obedece a la problemática de múltiples sustracciones y retenciones ilegales de menores a causa de conflictos entre sus padres, para evitar que los menores sufran los perjuicios que acarrea cambiarlos



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

de lugar de su residencia habitual, y de las personas de su familia.

e) Culpabilidad. Delito intencional doloso. Este ilícito, necesariamente conlleva una conducta dolosa, esto es, existe la intención del sujeto activo de desplegarla.¹ Además, de acuerdo a la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en materia Penal del Séptimo Circuito, para que se actualice el delito en mención, no se requiere que el sujeto pasivo u ofendido deba tener la custodia o guarda del menor legítimamente y menos que sea necesario un mandamiento judicial, sino basta que esa custodia o guarda se tenga de hecho o por derecho².

En México, el delito de retención y sustracción de menores se encuentra tipificado y sancionado en los códigos penales de las entidades federativas y en el Código Penal Federal, y ha sido ubicado dentro de la mayoría de los códigos penales entre los delitos en “contra del orden de familia” o en su caso bajo el título de “privación ilegal de la libertad y otras garantías”. En cada Estado existen diversas definiciones del delito, por ejemplo, algunas disposiciones penales que regulan la sustracción y retención ilegal de menores especifican que los sujetos activos que pueden realizar este tipo penal, puede ser cualquier persona, incluso sus progenitores y familiares, sin embargo, la preocupación principal del legislador, al crear el delito en cuestión, fue la de proteger a los hijos menores edad, para evitar un desarrollo inadecuado de su personalidad generado a raíz de un quebranto unilateral e ilegítimo del régimen de convivencia por parte de uno de los progenitores.

Así mismo, se trata de un delito que en la mayoría de las entidades federativas tiene establecida, en su modalidad básica, sanciones privativas de libertad que figuran términos medio aritméticos

¹ Tesis: VII.2o.C.44 C., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Pag. 2221

² Tesis VII.1o.P. J/49, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Marzo de 2003, Pág. 1662



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

superiores a 5 años, por lo tanto, la citada punibilidad da sustento para que esta transgresión penal sea considerado un delito grave, lo anterior de acuerdo al parámetro empleado por diversos artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales para establecer como elemento de diferenciación entre delitos no graves y graves, que cuando el delito rebase 5 años en el mencionado término medio de su punibilidad o sea un delito señalado como de prisión preventiva oficiosa por la legislación aplicable, esta se califique como grave³. En el siguiente cuadro, se describen, las sanciones privativas de libertad previstas en los diversos Códigos Penales de las 32 entidades federativas para el delito de sustracción de menores, en su modalidad básica, y sus respectivos términos medios aritméticos, así como la punibilidad en caso de circunstancias agravantes.

No.	Entidad federativa	Penas de prisión en años para el delito básico	Término medio aritmético del delito básico	Penas para el delito agravado
1	Aguascalientes	4 a 10	7	
2	Baja California	5 a 10	7.5	
3	Baja California Sur	4 a 12	8	Hasta una mitad más
4	Campeche	2 a 9	5.5	8 a 18 años
5	Chiapas	5 a 15	10	Se duplican
6	Chihuahua	5 a 15	10	Hasta una mitad
7	Ciudad de México	5 a 15	10	Hasta una mitad

³ Actualmente el artículo 150, fracción del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece lo siguiente: "Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurran los siguientes supuestos: Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este Código o en la legislación aplicable así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;"



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

8	Coahuila	6 a 15	10.5	Hasta una tercera parte
9	Colima	1 a 6	3.5	
10	Durango	5 a 15	10	10 a 25 años
11	Guanajuato	1 a 5	3	
12	Guerrero	2 a 6	4	Hasta una tercera parte
13	Hidalgo	5 a 10	7.5	
14	Jalisco	2 a 6	4	4 a 12 años
15	México	1 a 5	3	
16	Michoacán	2 a 6	4	8 a 15 años
17	Morelos	1 a 5	3	
18	Nayarit	1 a 8	4.5	
19	Nuevo León	2 a 5	3.5	
20	Oaxaca	6 a 12	9	
21	Puebla	2 a 5	3.5	
22	Querétaro	3 a 8	5.5	5 a 10
23	Quintana Roo	4 a 8	6	
24	San Luis Potosí	4 a 12	8	Hasta una mitad
25	Sinaloa	3 a 6	4.5	
26	Sonora	Un mes a 3 años	1.54	
27	Tabasco	1 a 5	3	
28	Tamaulipas	2 a 6	4	Hasta una mitad
29	Tlaxcala	5 a 15	10	
30	Veracruz	2 a 9	5.5	Hasta una mitad
31	Yucatán	Tres meses a seis años	3.125	1 a 8 años
32	Zacatecas	1 a 6	3.5	5 a 25 años

A pesar, que las y los legisladores de las diversas entidades federativas han tipificado como delito a la sustracción de menores con el fin de inhibir se lleven a cabo estos horribles hechos que laceran a miles de madres y padres, la problemática de la sustracción familiar está cada vez más presente en nuestros contextos sociales, ya que de acuerdo con un informe de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, de diciembre de 2018 al mismo mes de 2019 hubo dos mil 720 niños desaparecidos, de los cuales mil 713 fueron hallados y de mil siete (37%) aún no se



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

sabe su paradero, y en este tenor, Gómez (2009) señala que, de acuerdo con estimaciones de organizaciones sociales y dependencias de gobierno, la sustracción de niñas y niños representa casi el 70% de los casos de niñas y niños desaparecidos en México.

Por otra parte, en 2015 la asociación civil “Niños, Niñas y Adolescentes con Ma-Pa” señaló para el diario Excélsior que al menos cien mil menores de edad se encuentran como rehenes de los juicios de divorcio de sus padres, lo que pone en evidencia, que muchas veces los hechos de sustracción de menores se producen porque el progenitor o progenitora abandonado busca castigar o lastimar por este medio a su pareja o porque lo utiliza como instrumento para negociar la cuestión económica después de la separación, no al deseo de contar con su custodia, quedando las niñas y niños como objeto de disputa⁴”; sin embargo, cuando un padre o madre, de manera discrecional, decide limitar o impedir intempestivamente la convivencia de la hija o hijo con el otro progenitor, se afectan los derechos de los menores, quedando en situación de vulnerabilidad y desatendidos en su bienestar. Una vez realizada la sustracción, los progenitores o progenitoras inician el proceso de búsqueda de sus hijos e hijas, empezando una tarea ardua, tortuosa y dolorosa a la que se enfrentan principalmente las madres, las cuales entregan todas sus recursos, energías, corazón y vida, pues para una madre, el ser separado de un hijo o una hija es el dolor más grande que se puede enfrentar.

Por lo tanto, es preocupante que cada año miles de niñas y niños en diferentes partes de la república mexicana sigan siendo separados intempestivamente y privados de convivir con sus progenitores sin que estos sean castigados justamente ni mucho

⁴ Carrillo, E. (2011). Niñas y niños involucrados en procesos de sustracción familiar en México. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 2 (9), pp. 561 - 572.



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

menos se garantiza la reintegración pronta de los niñas y niños a sus hogares y a su entorno habitual del que fueron sustraídos, lo que pone en evidencia, que hoy los medios establecidos en el derecho positivo mexicano no están dando resultados óptimos para prevenir y solucionar este problema, debido a que en la realidad actual, el familiar que sustrae al menor no forzosamente es privado de su libertad como consecuencia de la conducta delictiva, ya que el delito de sustracción o retención de menores no amerita prisión preventiva oficiosa, al no encontrarse en el listado del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece los casos en que los jueces deben decretar oficiosamente la referida medida cautelar, dispositivo constitucional en el que aparecen conductas delictivas como el abuso sexual contra menores, que en la mayoría de los Códigos Penales Locales, tienen establecidas, sanciones privativas de libertad igual o menores a las del delito mencionado.

En ese tenor, actualmente el párrafo segundo del artículo 19 señala que “el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud;” deducimos de esta redacción que éstos son delitos



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

que por su gravedad e impacto social, ameritan prisión preventiva con el fin de preservar el desarrollo adecuado del proceso, asegurar la ejecución de la pena y evitar un grave e irreparable daño al ofendido o a la sociedad.

En consecuencia, la sustracción de menores al no ser considerada un delito grave implica que el imputado, en este caso uno de los progenitores, no podrá estar privado de su libertad.

Por lo tanto, no podemos permitir en nuestro país estas conductas que atentan contra los derechos humanos de niñas y niños y que alteran sus condiciones afectivas, sociales y culturales para lograr un desarrollo sano integral, se sigan cometiendo o que sigan ocurriendo los dolorosos casos de padres y madres que son alejados de sus hijos durante meses e incluso años.

Por ello, se propone reformar el segundo párrafo del artículo 19 de nuestra Carta Magna para que el delito de sustracción de menores sea incluido en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva, lo anterior, como un medio de prevención para disuadir a los posibles sustractores de realizar esta conducta y garantizar la reintegración pronta de las niñas y niños a sus hogares y a su entorno habitual del que son sustraídos. Hoy con esta reforma, el Constituyente Permanente tiene la oportunidad de seguir protegiendo y garantizar los derechos de la niñez de forma integral y que no exista impunidad en este tipo de conductas que dañan gravemente al núcleo familiar y a la sociedad: *“México será mañana lo que hoy hagamos por nuestras niñas, niños y jóvenes”*.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, se somete a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:



PODER LEGISLATIVO
Estado Libre y Soberano
De Veracruz de
Ignacio de la Llave

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de sustracción, abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.



PODER LEGISLATIVO
 Estado Libre y Soberano
 De Veracruz de
 Ignacio de la Llave

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

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

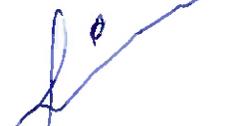
SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente decreto.

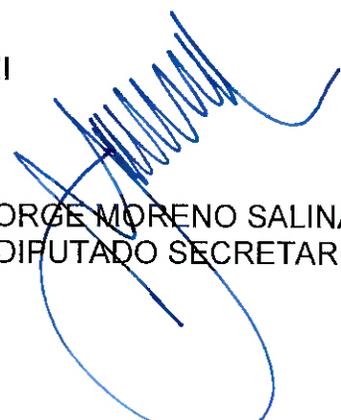
TRANSITORIOS

PRIMERO.- Remítase a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Estado.

DADA EN EL SALÓN DE SESIONES DE LA LXV LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A LOS CINCO DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTE.


 ADRIANA PAOLA LINARES CAPITANACHI
 DIPUTADA PRESIDENTA


 JORGE MORENO SALINAS
 DIPUTADO SECRETARIO