

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, a cargo de la diputada Raquel Bonilla Herrera, del Grupo Parlamentario de Morena
- 29** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de requisitos para ser legislador federal, a cargo de la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega, del Grupo Parlamentario de Morena
- 61** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de objeción de conciencia, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 97** Que reforma y adiciona los artículos 25 y 37 de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos; y deroga el artículo 201 del Código Penal Federal, suscrita por las diputadas Andrea Chávez Treviño y Yolanda de la Torre Valdez, de los Grupos Parlamentarios de Morena y PRI, respectivamente

Anexo IX

Martes 8 de marzo



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN MATERIA DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES, SUPERVISION Y VIGILANCIA DE LOS PROYECTOS.

La que suscribe **diputada Raquel Bonilla Herrera**, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente ***Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman la fracción VIII del artículo 14, el segundo párrafo del artículo 76, la fracción IX del artículo 92, la fracción IV del artículo 95, el artículo 101, el párrafo tercero del artículo 123, el segundo párrafo del artículo 128, el primer párrafo del artículo 129; y se adicionan el párrafo sexto al artículo 14, la fracción IV al artículo 122, y el párrafo tercero al artículo 129; todos de la Ley de Asociaciones Público Privadas***, al tenor de la siguiente:

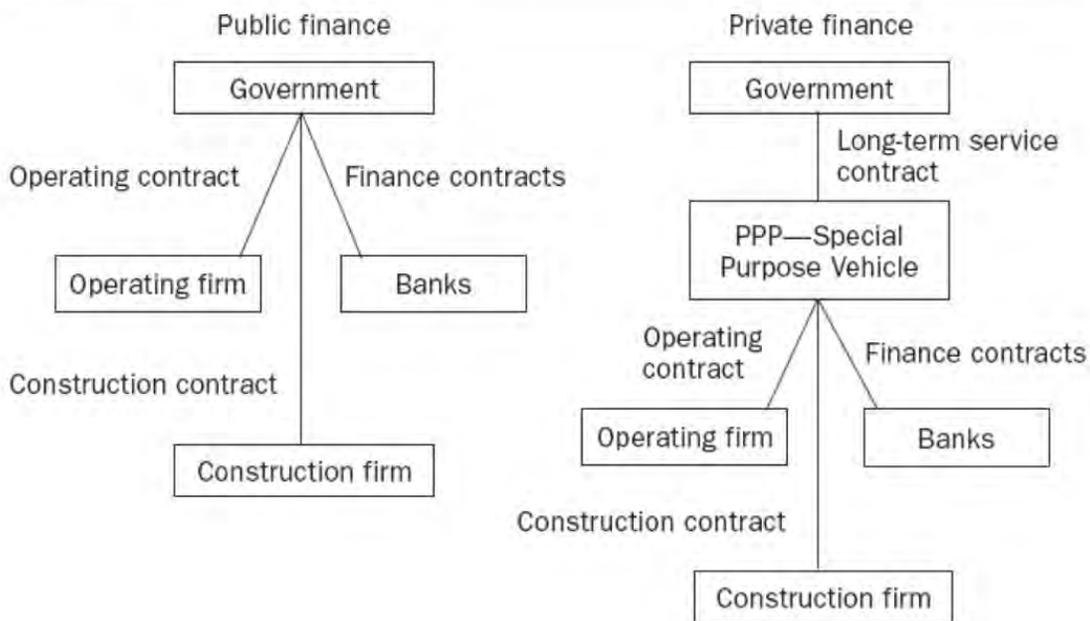
Exposición de Motivos

Los gobiernos al invertir en la infraestructura física y prestación de servicios buscan incentivar la productividad, el crecimiento económico con el objetivo de alcanzar el bienestar social, para tal efecto en su evolución jurídica han diseñado



diversos mecanismos entre ellos se encuentra el esquema donde se autoriza la participación del sector privado a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP), las cuales se han convertido en mecanismo de financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

Figure 1. Standard procurement (public finance) and PPPs (private finance): A comparison



Fuente: Blommgarden, David, Alianzas Público-Privadas (APP) para la infraestructura, Fondo Multilateral de Inversiones, México, 2009, disponible en http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/PET2009/alianzas_APP_infraestructura.pdf



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, expresa que las Asociaciones Público-Privadas, son como una manera de obtener conformidades de criterio establecidas jurídicamente, mediante las cuales el gobierno y los empresarios, con el fin de cumplir metas y, desde luego, objetivos de desarrollo, actúan en el marco de los financiamientos de parte de los acreedores extranjeros, o bien con recursos exclusivamente nacionales.¹

Para Devlin y Moguillnsky, las Asociaciones Público Privadas, llegan a ser el resultado de negociaciones que se enfocan en un megaproyecto, en el cual, se demanda del esfuerzo combinado entre actores públicos y privados, pero no se queda a ese nivel, también incluye a actores de otros ámbitos, como investigadores, gremios de trabajadores y organizaciones no gubernamentales, por ello, deben existir puntos de acuerdo debidamente definidos, a fin de que los roles establecidos se cumplan de acuerdo con los objetivos e intereses de determinado proyecto, siempre anteponiendo la existencia de bases jurídicas de operación en distintos ámbitos de implementación de que se trate.²

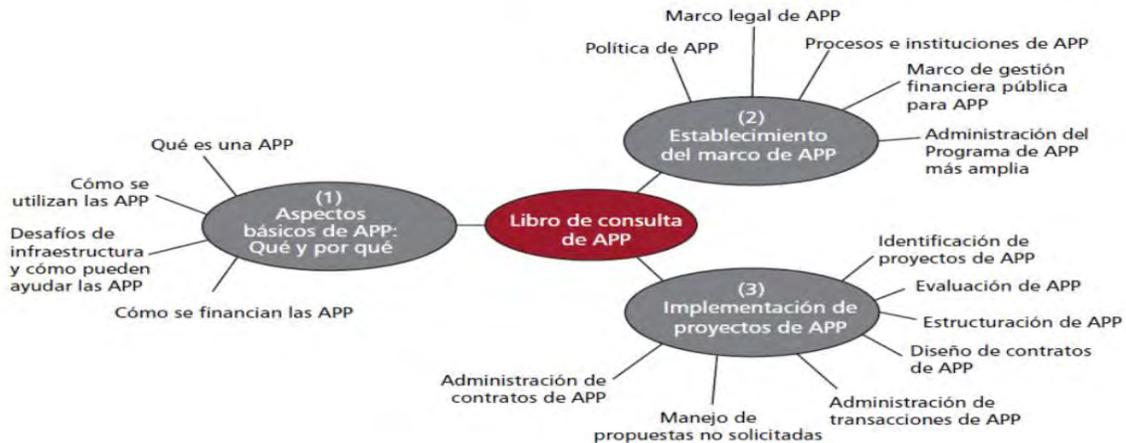
En este sentido, el Banco Mundial, las ha señalado como un medio que permite el desarrollo o el mejoramiento de la infraestructura a través de la participación conjunta de entidades privadas y gubernamentales.³

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Dedicated Public Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*, OCDE, Paris, 2010.

² Devlin, Robert, y Graciela Moguillansky, *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Cepal, 2010.

³ Banco Mundial, *Guía de Referencia de las Asociaciones Público-Privadas*, disponible en <https://pppknowledgelab.org/es/guide-kl/sections/1-introduction#Figure-1780>

Visión general de la Guía de Referencia de APP



Fuente: Banco Mundial, Guía de Referencia de las Asociaciones Público-Privadas, disponible en <https://pppknowledgelab.org/es/guide-kl/sections/1-introduction#Figure-1780>

Es conocido que, a partir de 1992, en el Reino Unido, surgen las Iniciativas de Financiamiento Privado (PFI), con dicho mecanismo se permitía la asociación o joint ventures del sector público con la iniciativa privada para financiar y operar proyectos, transfiriendo riesgo a los privados y garantizando el mejor valor por dinero, es decir bajo este esquema se implementa el esquema de Asociaciones Público Privadas (Public Private Partnership).⁴

⁴ Con el surgimiento de las nuevas formas de gobernar que promovieron la eliminación de las fronteras de lo público y lo privado, se registró la aparición de un nuevo fenómeno asociando la participación de empresas nacionales y transnacionales encargando la prestación y administración de servicios públicos, y construcción de obra pública. En este marco caracterizado por la creciente participación del sector empresarial y financiero en la prestación y administración de servicios, en 1992 en Reino Unido, surgen las Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative) y en 1997 pasan a ser nombradas como Asociaciones Público Privadas (Public Private Partnerships). Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020, p. 12.



Debido a la expansión del uso de las Asociaciones Público Privadas en Europa, nuestro país desde hace más de una década inicio a examinar diversas modalidades que permiten la participación privada en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos. En este contexto, a mediados de los noventa se observan los primeros cambios institucionales a través de la modificación de la legislación para producir bienes públicos y la construcción de infraestructura, ésta a través de los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público,⁵ posteriormente se realizan nuevas modificaciones al marco jurídico para permitir la participación privada no sólo en la construcción de infraestructura, sino también en su diseño, operación, mantenimiento y financiamiento para la prestación de servicios públicos, así mismo se permitió este tipo de participación en los sectores de salud, educación y carretero, esto se da mediante los Proyectos para la Prestación de Servicios⁶ y

⁵ Los Pidiregas permitían que el privado, con fondos de inversión privada, construyera y transfiriera obra pública al gobierno, quien a su vez se comprometía a cubrir el costo de esta inversión por medio de la generación de ingresos derivados de la operación de dicha infraestructura y realizando pagos diferidos en un plazo largo, de conformidad a lo pactado en un contrato. Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

⁶ Los Proyectos para la Prestación de Servicios fueron creados con el objetivo de involucrar la inversión privada en la provisión de servicios públicos, a través de contratos de largo plazo. Estos proyectos permitían la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la presentación de servicios a través de lograr economías de escala distribuyendo los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público. Este esquema no permitía que el sector privado entregará los servicios directamente al usuario, estos se efectuaban mediante el gobierno, manteniendo el control y la responsabilidad de ofrecer los servicios públicos. Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en



Esquemas de concesiones⁷ bajo el auspicio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Otra figura dentro de la evolución de las Asociaciones Público Privadas, es el Aprovechamiento de Activos Carreteros, con dicho mecanismo se concesionaban paquetes de autopistas de altas especificaciones que hayan estado operando durante un periodo considerable y por autopistas de cuota por construir. La diferencia entre el Esquema de concesiones y el Aprovechamiento es que, en el último no hay riesgo compartido entre el privado y el gobierno, debido a que el privado es quien tiene toda la responsabilidad.⁸

México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

⁷ El Esquema de Concesiones permitía crear asociaciones productivas con el concesionario el cual tenía la facultad de establecer la tarifa a cobrar siempre topada por la tarifa fijada por la SCT. A través de este esquema, el gobierno se podía comprometer a aportar recursos públicos para cubrir deuda, en caso de que surgiera del proyecto. Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

⁸ Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas,*



Después de varios años de implementar diversos mecanismos entre el sector público-privado, el 16 de enero del 2012 se promulga la Ley de Asociaciones Público-Privadas, para proveer mayor seguridad y certeza jurídica a los privados que se asocian con el gobierno, compartiendo riesgos, en proyectos de infraestructura de largo plazo, formalizando el esquema para conjuntar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas.⁹

Figura 2 – Evolución del marco institucional en torno a los esquemas de asociación público privada en México



Fuente: Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México, en *Iberofórum*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf

Retos y dilemas para su implementación, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

⁹ Sada Correa, Heidi Claudia, e Sada Correa Ingrid Fabiola, “Evolución y análisis institucional del Esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, en *Iberofórum*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, No. 117, Enero-Junio de 2014, pp. 28-72, disponible en https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf . Vicher, Diana, y Culebro, Jorge (eds), *Las Asociaciones Público Privadas, Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.



En este contexto, los artículos 2 y 3 de la Ley de Asociaciones Publico Privadas, establecen que:

***“Artículo 2.** Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.*

En los términos previstos en esta Ley, los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

***Artículo 3.** También podrán ser proyectos de asociación público –privada los que se realicen en los términos de esta ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. En este último caso, las dependencias y entidades optarán en igualdad de condiciones, por el*



desarrollo de proyectos con instituciones de educación superior y centros de investigación científica-tecnológica públicas del país.

A estos esquemas de asociación público privada les resultarán aplicables los principios orientadores del apoyo a la investigación científica, desarrollo Tecnológico e Innovación previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología. Estas asociaciones se registrarán por lo dispuesto en esta ley y en lo que les resulte aplicable por la Ley de Ciencia y Tecnología.

Con el propósito de promover el desarrollo de estos esquemas de asociación se constituirá un Fondo para Inversiones y Desarrollo Tecnológico en términos del Capítulo IV, Sección IV de la Ley de Ciencia y Tecnología. El objeto de este Fondo será impulsar los esquemas de asociación público-privada a que se refiere este artículo. Al efecto, podrá preverse anualmente la asignación de recursos destinados a este Fondo en los términos previstos en dicha ley, a fin de que el mismo cumpla con su objeto.



Los proyectos de inversión productiva se sujetarán a las disposiciones aplicables a la materia específica que comprenda.”¹⁰

En el tiempo de su implementación, la experiencia ha demostrado que el esquema de Asociaciones Público-Privadas no siempre es el más adecuado por ello, es necesario contar con un análisis de costo-beneficio bajo el esquema de Valor por Dinero.

Es sabido que las Asociaciones Público-Privadas permiten hacer frente a las limitaciones de recursos públicos, sin embargo, durante su ejecución pueden surgir riesgos derivados de una mala implementación de sus esquemas disminuyendo los beneficios de la obra o servicio a prestar produciendo daños a las finanzas públicas de los gobiernos. Los riesgos que pueden presentarse están relacionados con el costo y la calidad de la infraestructura y servicios contratados en razón a eventos o situaciones originadas por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos al grado de convertirse para los gobiernos en deuda pública.

Para tal efecto, diversos analistas han señalado la necesidad de que los gobiernos legislen en relación al componente para responder a las obligaciones de financiamiento de las Asociaciones Público-Privado por razones de incumplimiento

¹⁰ Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Publico-Privadas, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf

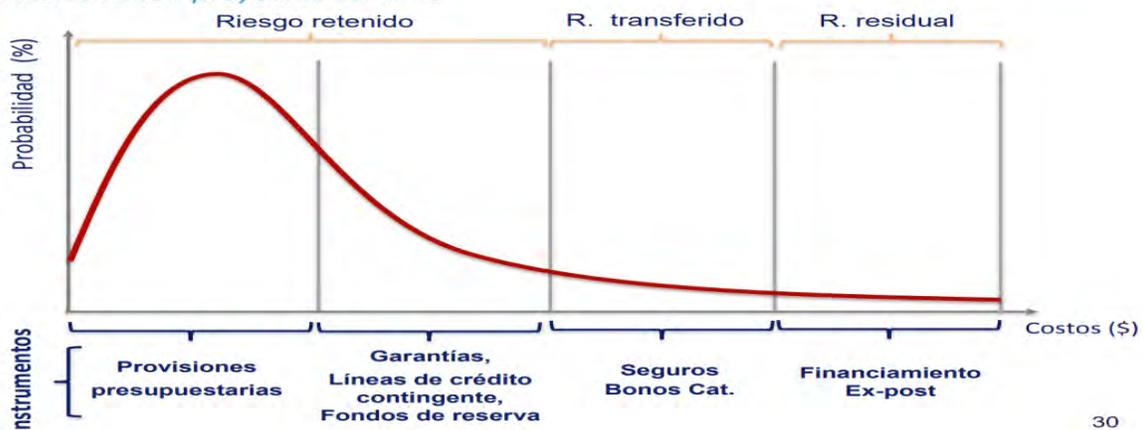


de las obligaciones contractuales para hacer frente al impacto de los compromisos en las finanzas públicas.

José Acérate, manifiesta que los procesos de financiamiento inmersos en las Asociaciones Público-Privadas, conllevan modificaciones en las relaciones entre sector público y sector privado, las cuales repercuten en la gestión de infraestructuras o en los servicios públicos, modificando el contorno de la Administración Pública en la medida en que se involucran recursos públicos y bienes y servicios de interés general.¹¹

Manejo de Riesgos y PCs por APPs. Ex - Post

Los Estados pueden utilizar distintos instrumentos financieros para mitigar los PCs vinculados con proyectos de APPs



Fuente: Prats, Joan, Identificación, valoración y gestión de riesgos en los proyectos de APP, su contribución en la determinación del valor por dinero, en Tercer Seminario de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas en México: Impulso al Desarrollo de Infraestructura para la Sociedad, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 8 de diciembre de 2016, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/208283/Intervencion_Joan_Prats_-_Riesgos.pdf

¹¹ Acérate Gil, José, *Financiación y gestión privada de Infraestructura y servicios públicos. Asociaciones Público Privadas*, Tesis Doctoral, Instituto de Estudios Fiscales, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2004, p. 14.



La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden al mecanismo central de un esquema de Asociación Público-Privada. Independientemente de la naturaleza de los contratos y la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Aunado a la identificación y asignación de riesgos, su tratamiento en caso de que ocurran eventos inesperados es igualmente importante y, por ende, para la resolución de controversias en cuanto a su manejo deben estar claramente especificadas en el contrato, así como también los mecanismos de arbitraje.

Las causas más comunes para el fracaso de las Asociaciones Público-Privadas son las estimaciones erróneas de potenciales ingresos, el sobreestimar al mercado, el avance tecnológico acelerado y la insolvencia de los operadores, en general, la ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño y para los cuales no se han definido mecanismos de actuación ha generado demoras, controversias o exceso de costos.¹²

En este contexto, en nuestro sistema se observa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas o sus equivalentes, no cuenta con instrumentos de coordinación para brindar asesoría legal, fiscal, económica, financiera, contable, y de riesgos a las dependencias y entidades que utilicen el esquema de Asociación Público-Privada para enfrentar los escenarios originados por el incumplimiento de las obligaciones

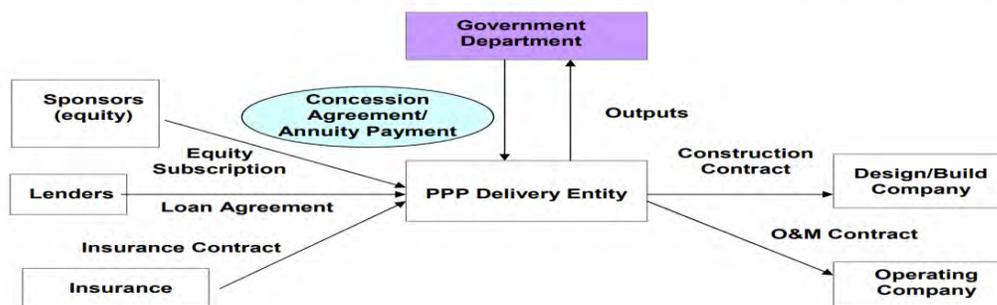
¹² Andrés, L.A., *The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows and the Road Ahead*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.



contractuales, a fin de afectar las finanzas públicas y dar continuidad a los proyectos.

Así mismo, no existe un inventario de las Asociaciones Público-Privadas que están vigentes en operación y/o prestando servicios a nivel estatal, sólo se puede consultar la información sobre los proyectos contratados por el Ejecutivo Federal. De igual manera, se carece del control y supervisión de las Asociaciones Público-Privadas, es decir, no existe un seguimiento de estos proyectos, generando un escenario en el cual, los gobiernos comprometen ingresos con inseguridad del cumplimiento en tiempo y forma del proyecto contratado.¹³

Modelo donde el proyecto es financiado en parte por el gobierno



Fuente: Asian Development Bank

Fuente: Blommgarden, David, Alianzas Público-Privadas (APP) para la infraestructura, Fondo Multilateral de Inversiones, México, 2009, disponible en http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/PET2009/alianzas_APP_infraestructura.pdf

¹³ La Auditoría Superior de la Federación en los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2015, señaló que, el esquema de Asociaciones Público-Privadas no permite cuantificar o desagregar los elementos que integran el costo total del proyecto. Entre los factores asociados a esta problemática es la dificultad del monitoreo del proyecto. Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública 2015*, Cámara de Diputados, p. 138, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/ASF-20170216.pdf>



La inadecuada implementación de las Asociaciones Público-Privadas ocasiona que en un futuro se observen conflictos y crisis económicas en lo que respecta al rubro de la sostenibilidad de las finanzas públicas, en razón a lo correspondiente al tema de los riesgos vinculados al incumplimiento de las obligaciones contractuales. Por tal motivo, resulta imprescindible fortalecer la normativa en materia de las Asociaciones Público-Privadas, estableciendo lineamientos para evaluar el cumplimiento de los contratos en tiempo y forma, garantizando la solvencia del inversionista privado para cubrir la totalidad de las obligaciones durante la ejecución del proyecto.

El objeto de la propuesta es asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en razón de que los proyectos de las Asociaciones Público-Privadas son de naturaleza diversa, debido a ello, la información se localiza en las diversas dependencias, instituciones y entidades contratantes, situación que deriva en el desconocimiento concreto del número total de proyectos, el monto total de recursos públicos involucrados en los que se encuentran vigentes, las obligaciones de pago futuras o las estimaciones de posibles pasivos contingentes.

Es urgente establecer un marco legal sólido que brinde certeza jurídica sobre los contratos, así como fomentar que las instituciones cuenten con capacidad técnica y legal para evaluar, monitorear y supervisar todo el proceso y garantizar un mínimo de condiciones de igualdad para una competencia efectiva y transparente en la selección de las empresas para desarrollar los proyectos.



Así mismo, es indispensable armonizar lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Público Privadas, en el rubro de subcontratación a lo establecido en la reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de outsourcing,¹⁴ por tal motivo la propuesta está enfocada a plasmar que en los proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas queda prohibida la subcontratación, sólo se permitirá para la prestación de servicios especializados o ejecución de obras especializadas en los términos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, para tal efecto, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, establecerá mecanismos de vigilancia y cumplimiento de la normatividad aplicable a la subcontratación, así como garantizar los derechos de los trabajadores que se deriven de las relaciones laborales.

El esquema de Asociación Público Privadas, han permitido que gobiernos y empresas contribuyan a mejorar las condiciones de las comunidades. Sin embargo, es necesario una vigilancia a las obligaciones contractuales a fin de que no se conviertan en carga fiscal en un futuro para los gobiernos por el incumplimiento de los contratos.¹⁵

¹⁴ Secretaria de Gobernación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Subcontratación Laboral*, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2021, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021

¹⁵ Reyes Tagle, Gerardo, (coord.), *Impacto Fiscal en APP en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Sao Paulo, Brasil, Noviembre 2021, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impacto-fiscal-en-APP-en-America->



• **Tabla 1:** Valor estimado de impacto fiscal de portafolio de proyectos APP (% del PBI)

	2017		2022	
	Min	Max	Min	Max
Brasil	13%	18%	7%	9%
Colombia	9%	12%	5%	7%
Honduras	13%	17%	8%	11%
México	3%	6%	3%	4%
Perú	11%	15%	7%	9%

Fuente: Reyes-Tagle et al (2018a). El autor toma los valores de inversión de proyectos APP del periodo 1990-2016 y estima los pagos de dichas inversiones a lo largo de la vida de los proyectos. La exposición máxima considera incremento de costos.

Fuente. Reyes Tagle, Gerardo, (coord.), Impacto Fiscal en APP en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Sao Paulo, Brasil, Noviembre 2021, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impacto-fiscal-en-APP-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Para tal efecto, la presente Iniciativa propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, a efecto de fortalecer las atribuciones de las dependencias y entidades, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que cooperen en la identificación de áreas de riesgo e implementar mecanismos para reducirlos, con la finalidad de promover el uso adecuado, racional, eficaz y eficiente de las Asociaciones Público-Privadas, garantizando el uso adecuado y razonable de los recursos públicos, la

[Latina-y-el-Caribe.pdf](#) . La Auditoria Superior de la Federación, considera que, una relación contractual como la que se observa en las Asociaciones Público-Privadas de largo plazo, trae aparejados riesgos, los cuales al concretarse afectarán a las finanzas públicas. Auditoria Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública 2015*, Cámara de Diputados, p. 138, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/ASF-20170216.pdf>



sostenibilidad y equilibrio presupuestario a largo plazo, evitando se ejecuten recursos públicos de manera innecesaria, ineficiente o insostenible.

El esquema de Asociaciones Público-Privadas, al ser considerado por organismos como un modelo de inversión con beneficios compartidos entre el sector público y el privado,¹⁶ en México, en ocasiones se han presentado diversos escenarios en donde se han generado problemas debido a ineficiencias e incumplimiento de contratos generando desfalcos en las finanzas públicas, manejo ineficiente del gasto o de los proyectos, derivando en una mala calidad de los servicios prestados a la población, por ello, resulta fundamental implementar instrumentos de supervisión y vigilancia, con el objetivo de evitar que la ciudadanía se vea afectada, así como para prevenir el mal uso de los recursos públicos.

El modelo de Asociación Público-Privado implica la construcción y operación de inversiones estratégicas en infraestructura o prestación de servicios públicos esenciales, este modelo de contratación conlleva que el Estado decide trasladar una parte de sus responsabilidades básicas hacia el sector privado de la economía. Por tal motivo, proponemos reforzar los mecanismos destinados a vigilar la implementación, evitando la concurrencia de cualquier tipo de irregularidad, sancionar con mayor dureza los incumplimientos contractuales que se generen por causas imputables al desarrollador, para desestimular los

¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Hacia una Infraestructura exitosas. Diez retos clave para la gobernanza y opciones de política*, 2016, disponible en <https://www.oecd.org/gov/budgeting/hacia-infraestructuras-exitosas.pdf>



quebrantamientos contractuales, debido a que estos incumplimientos se traducen en incrementos del gasto federal o en afectaciones severas al patrimonio, bienes o servicios públicos esenciales.

Esto debido a que, en la etapa de implementación es necesario asegurar que durante la fase de implementación los proyectos cumplan de acuerdo con lo pactado y suscrito en los contratos, así como con lo señalado en los diversos ordenamientos aplicables a la materia.

En la práctica se ha observado que en ocasiones los contratos son incumplidos, incurriendo en sobrecostos, extensión de los plazos, entrega irregular de los productos contratados y en otras modificaciones con capacidad de afectar el correcto desarrollo de los proyectos. Por ello, resulta necesario robustecer las causas de terminación de los contratos, señalando que se dará por terminado el contrato anticipadamente en razón por el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del inversor privado, ocasionando la imposibilidad de continuar con la obra y/o prestación del servicio. En este sentido, se ha presentado la situación que el gobierno en turno decide continuar con el proyecto tras la rescisión del contrato, y la empresa contratista demanda al gobierno el pago relativo a la compensación por la terminación anticipada del contrato.

Así mismo, en ocasiones se ha presentado que durante la duración del proyecto los costos de los contratos se incrementen, renegociándose las condiciones originarias del acuerdo, situación que provoca condiciones más



desfavorables para el estado y los ciudadanos, ante ello, es necesario enriquecer el marco jurídico para prevenir esquemas fallidos de contratación público-privada.

Es imprescindible garantizar la solvencia económica y financiera del inversionista privado que participan bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, para cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato en el tiempo que trascurra la realización del proyecto y/o prestación del servicio.

Para continuar con el desarrollo, fortalecimiento y enriquecimiento del esquema de Asociación Público-Privado, es necesario impulsar un ambiente propicio en donde se consolide la participación del sector privado bajo el estricto control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales para ambas partes en los proyectos, reduciendo la presión sobre las finanzas públicas, para otorgar certeza jurídica a las nuevas inversiones y transparencia en la relación entre los sectores público y privado. En este sentido resulta trascendental que los gobiernos estatales y municipales cuenten con la asesoría de expertos que puedan brindar información y gestionar proyectos que cumplan con los requerimientos técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales y financiero.

No olvidar que México, en el 2012, fue considerado y evaluado como uno de los países emergentes en donde era propicio la celebración de contratos bajo la figura de Asociación Público-Privado.



Clasificación		2010	2012	Cambio puntaje
1	Chile	79,4	76,4	(-3,0)
2	Brasil	71,9	71,3	(-0,6)
3	Perú	68,1	69,6	(+1,5)
4	México	58,1	63,8	(+5,7)
5	Colombia	55,3	59,5	(+4,2)
6	Uruguay	34,8	49,5	(+14,7)
7	Guatemala	40,9	43,2	(+2,3)
8	Costa Rica	32,6	38,8	(+6,2)
9	El Salvador	30,7	38,2	(+7,5)
10	Trinidad y Tobago	32,2	34,3	(+2,1)
11	Panamá	36,4	34,0	(-2,4)
12	Honduras	24,2	33,7	(+9,5)
13	Jamaica	26,6	30,2	(+3,6)
14	Paraguay	24,7	28,9	(+4,2)
15	República Dominicana	24,0	25,7	(+1,7)
16	Nicaragua	17,1	20,4	(+3,3)
17	Ecuador	12,4	19,9	(+7,5)
18	Argentina	30,3	17,5	(-12,8)
19	Venezuela	5,3	5,1	(-0,2)

Fuente: Economist Intelligence Unit, Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, Infrascopes 2012, Ministerio de Economía y Competitividad, España, febrero 2013, disponible en <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37447857>

Es prescindible por experiencia internacional someter el proyecto a un análisis de la eficiencia del uso de los recursos públicos “value for money”, en dicho análisis se debe determinar si los beneficios sociales netos son iguales o mayores a los que se obtendrían al emplear un esquema convencional de obra pública.

Es indudable que el esquema de Asociación Público-Privado presenta algunas ventajas, menores desembolsos por parte del gobierno y el repago de la infraestructura con los flujos de efectivo del proyecto, reduce la presión sobre las finanzas públicas, los servicios y la infraestructura pueden proveerse en forma más eficiente, genera incentivos adecuados para las empresas privadas a fin de



que éstas concluyan con los trabajos en el tiempo convenido minimizando sus costos de operación y mantenimiento, con el objetivo de brindar servicios públicos más baratos y de mayor calidad.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de ésta Asamblea, el presente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas, en materia de incumplimiento de obligaciones contractuales, supervisión y vigilancia de los proyectos.

Artículo Único: Se **reforman** la fracción VIII del artículo 14, el segundo párrafo del artículo 76, la fracción IX del artículo 92, la fracción IV del artículo 95, el artículo 101, el párrafo tercero del artículo 123, el segundo párrafo del artículo 128, el primer párrafo del artículo 129; y se **adicionan** el párrafo sexto al artículo 14, la fracción IV al artículo 122, y el párrafo tercero al artículo 129; todos de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 14. Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes:

I. a VII. ...



VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto, **así como evaluar y garantizar la solvencia económica del promotor respecto al monto total de los recursos a ser ejercidos para cumplir con las obligaciones contractuales, costo-beneficio, proyecciones enfocadas a contingencias ocasionadas en razón a modificaciones contractuales y el establecimiento de garantías financieras; y**

IX. ...

...

...

a) al j) ...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas o sus equivalentes, en el ámbito de sus respectivas competencias, proporcionarán asesoría técnica, fiscal, económica, financiera, contable y legal a las dependencias y entidades con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo. Así mismo, efectuarán estudios sobre los escenarios de riesgos que puedan impactar las finanzas públicas.



Artículo 76. ...

Para acreditar la existencia de la utilidad pública bastará el dictamen de la dependencia o entidad en que se demuestre la factibilidad técnica y rentabilidad social del proyecto de asociación público-privada. **Así mismo, en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales que tengan como consecuencias imposibilitar la continuidad del proyecto afectando el interés público la dependencia o entidad procederá a emitir la declaratoria de utilidad pública en los términos de la presente ley.**

...

Artículo 92. El contrato de asociación público-privada deberá contener, como mínimo:

I. a la VIII...

IX. Los términos, condiciones y **garantías financieras** conforme a los cuales el desarrollador deberá pactar con sus respectivos acreedores, en caso de incumplimiento frente a estos, la transferencia temporal del control de la propia sociedad desarrolladora a los acreedores de ésta; previa autorización de la dependencia o entidad contratante, **así como la emisión por parte de la dependencia o entidad de la declaración de utilidad pública en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales que imposibiliten la continuidad del proyecto afectando el interés público;**



X. a la XVI. ...

...

Artículo 95. El desarrollador tendrá, por lo menos, las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las que establezcan las demás disposiciones aplicables:

I. a la III....

IV. Contratar los seguros, **las garantías financieras** y asumir los riesgos establecidos en el contrato;

V. a la VIII....

Artículo 101. Queda prohibida la subcontratación, sólo se permitirá para la prestación de servicios especializados o ejecución de obras especializadas en los términos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, para tal efecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, establecerá mecanismos de vigilancia y cumplimiento de la normatividad aplicable a la subcontratación, así como garantizar los derechos de los trabajadores que se deriven de las relaciones laborales.



Artículo 122. Sin perjuicio de las demás previstas en cada contrato, serán causa de rescisión de los contratos de asociación público-privadas, las siguientes:

I. a III...

IV. El incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del desarrollador cuando estas produzcan la imposibilidad de continuar con el proyecto afectando el interés público.

...

Artículo 123. ...

...

De conformidad con el artículo 92, fracción XIII, anterior, y lo dispuesto en el Reglamento, el contrato de asociación público-privada contendrá los términos y condiciones en los que, en caso de terminación anticipada, proceda el reembolso al desarrollador del monto de inversiones que demuestre haber realizado, **en el caso de que sea imputable al desarrollador la terminación anticipada, no procederá reembolso alguno.**

Artículo 128. ...

La Secretaría de la Función Pública vigilará los procesos de contratación materia de esta ley, en los términos de las facultades que la Ley Orgánica de la



Administración Pública Federal y su respectivo reglamento interior le conceden. De la misma forma la Auditoría Superior de la Federación ejercerá sus atribuciones de auditoría y fiscalización en los términos que las disposiciones constitucionales y legales lo señalan, **para tal efecto, dentro de su Programa Anual de Auditorías implementará una vertiente enfocada a la fiscalización de las Asociaciones Público-Privadas, encaminada a supervisar su desempeño y viabilidad de los proyectos contratados bajo este esquema, así como los riesgos, beneficios, modelos financieros, legalidad, eficiencia financiera, transparencia y rendición de cuentas de los proyectos.**

Artículo 129. El incumplimiento de las obligaciones del contrato de asociación público-privada dará lugar a las penas convencionales pactadas en el propio contrato, las cuales podrán incluir reducciones en las contraprestaciones a favor del desarrollador, **para tal efecto, en los contratos se deberá establecer un capítulo determinado para establecer las sanciones y penas convencionales que se aplicaran en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales.**

...

En el caso de que, el incumplimiento de las obligaciones imposibilite la continuidad del proyecto afectando el interés público, la dependencia o entidad procederá a emitir la declaratoria de utilidad pública en los términos de la presente ley.



Transitorio

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

Suscribe



Dip. Raquel Bonilla Herrera

Ciudad de México, a 07 de marzo de 2022

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 55, 82, 95, 115 y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE QUE LAS PERSONAS QUE ASPIRAN A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR NO HAYAN SIDO CONDENADOS POR VIOLENCIA FAMILIAR, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER O SEAN DEUDORES ALIMENTARIOS

La que suscribe, **Diputada Federal Reyna Celeste Ascencio Ortega**, en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en el Artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 55, 82, 95, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de que las personas que aspiran a un cargo de elección popular no hayan sido condenados por violencia familiar, violencia contra la mujer o sean deudores alimentarios, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa tiene por finalidad que las personas que pretendan acceder a los cargos de Diputados Federales, Senadores, Ministros, Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación, Presidentes Municipales e Integrantes de Ayuntamientos y Gobernadores no hayan sido condenados por violencia familiar o

violencia contra la mujer, ni que tengan obligaciones alimentarias pendientes de cumplir.

Se presenta esta iniciativa en el marco del 8 de marzo de cada año, como el Día Internacional de la Mujer, ya que tratamos de visibilizar y poner en alto la lucha de las mujeres por su participación en la sociedad y su desarrollo íntegro como persona e igualdad en la sociedad

El ejercicio de un cargo público debe ser ejercido por personas que no atenten o hayan atentado contra la familia y las mujeres, es por ello, que aquellos que han ejercido violencia familiar, violencia contra la mujer y/o que no cumplen con el pago de la pensión alimenticia a su cargo debiesen estar inhabilitados para ejercer un cargo público que tiene como presupuesto la vocación de servicio y respeto por el derecho de las personas.

En el Derecho Romano, en el tema de responsabilidades existe la figura del “**buen padre de familia**” (*paterfamilias*), donde el rasero para calificar una actuación adecuada, prudente y razonable era haber actuado como un buen padre de familia, es decir, aquel que cuida y protege a los suyos y que los provee de lo necesario para su vida.

Es de señalarse que no se trata de latinazgo o expresiones en desuso, sino que se debe entender que tienen un profundo significado sociológico, exigir un comportamiento esperado bajo principios de ética y cumplimiento de obligaciones.

Por otra parte, valdría la pena preguntarse **¿Qué esperaría sociedad de una persona que ha lastimado y dañado a la familia o una mujer?** ¿Qué actuación

se podría esperar respecto de una persona que no satisface las necesidades mínimas de menores o incapaces que requieren alimentos para su subsistencia?.

En consecuencia, **exigir a los hombres y mujeres públicos que tengan una vida acorde a la institución de la familia y la no violencia contra la mujer, no es una cuestión menor** y lo que buscamos es que sean los mejores, con mayor vocación y sentido social, lo que se construye desde el seno familiar.

En otro sentido, hay que señalar que en México existe lamentablemente condiciones de violencia contra la mujer y una subcultura de “machismo” exacerbado, que precisamente genera una falsa visión favorable hacía el macho que maltrata e incumple a su familia, estereotipos que lamentablemente se repiten y perduran, de ahí que la ley tenga que intentar cambiar tales patrones.

Para continuar la justificación de esta propuesta, vale la pena revisar la obra de Jorge Mañón *¿Pueden las malas personas ser buenos jueces?*¹, en el que se imponen deberes y cánones éticos a quien pretende desempeñar un cargo judicial, por lo que se mide tanto el comportamiento en lo público y en privado, y en donde se debe conciliar no sólo la apariencia sino la actuación adecuada.

Como casos prácticos de lo que hemos señalado, tenemos lo siguiente:

- Recientemente el 9 de agosto de 2020, El Senador por Nuevo León por el partido Movimiento Ciudadano Samuel García, en un Instagram Live le dijo a su esposa Mariana Rodríguez: «Sube la cámara, estás enseñando mucha pierna. Me casé contigo pa' mí, no pa' que andes enseñando». Muchas

¹ <https://www.biblioteca.org.ar/libros/142059.pdf>

mujeres en modo de protesta subieron fotos enseñando las piernas en twitter mediante el hashtag #YoEnseñoLoQueQuiera. Más tarde Samuel se disculpó y aseguró que solamente se trataba de una broma machista.²

- También está el caso del Senador Noe Castañón Ramírez del PRI.³
- El secretario general y vocero en Querétaro del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional (PAN), Martín Arango García, confirmó que Raúl Jaime Pérez, diputado suplente, pidió la licencia para suspender la militancia de dicho partido. Lo anterior, luego de que ya fuera interpuesta la denuncia de manera formal ante la Fiscalía General de la República de parte de Alessandra Cavazos Galas, por un presunto abuso sexual cometido por el militante panista hace algunos años. Los hechos habrían ocurrido cuando la denunciante tenía 16 años. Después de la denuncia de Alessandra otras mujeres relataron experiencias similares a manos del mismo sujeto.⁴
- La noche del pasado 26 de julio del 2020, fue encontrado en el interior de un vehículo particular el Jefe de Recursos Humanos de la Dirección de

² <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/10/me-case-contigo-para-mi-el-indignante-momento-en-que-samuel-garcia-reprende-a-su-esposa-mariana-rodriguez-por-ensenar-mucha-pierna/>
<https://cajanegra.news/2020/samuel-garcia-se-ostenta-como-machista-y-controlador/>

<https://www.yucatan.com.mx/merida/casos-de-agresion-a-la-mujer-tambien-se-da-con-politicos-yucatecos-senala-activista>

³ <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/noe-castanon-caso-de-senador-acusado-de-violencia-familiar-aun-pendiente-batres-2028879.html>
<https://aristeguinoticias.com/2808/mexico/detienen-en-nl-a-senador-electo-del-pri-por-violencia-familiar/>

⁴ <https://rotativo.com.mx/2020/08/03/noticias/metropoli/queretaro/pide-pan-investigar-acusacion-de-abuso-sexual-contr-raul-jaime-perez-851443/>
<https://www.animalpolitico.com/2020/08/alessandra-intento-violacion-politico-queretaro/>
<https://twitter.com/PedroBufalo/status/1289230569100816385>

Seguridad Ciudadana de Puerto Vallarta, Luis Alonso “N” con una niña de 10 años realizando actos inmorales, que obligaron a los policías a su detención y recatar a la menor de una mayor agresión sexual. El gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, informó que fue destituido el juez Jorge Luis Solís Aranda, del Centro de Justicia para las mujeres de Puerto Vallarta, por las irregularidades en este caso.⁵

- El exfuncionario del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), Rolando Vásquez Pérez fue denunciado desde hace tres años por vejaciones, despojo de tierras y tortura contra mujeres de la Sierra Mixe. Desde cuentas falsas, el hombre realizó acoso cibernético y comentarios misóginos en redes sociales, por lo que no es la primera vez que incurre en este delito. En el 2018, a través de redes sociales se dio a conocer la participación del exfuncionario en un grupo de WhatsApp llamado “SIERRA XXX”, conformados por 100 hombres en donde compartían fotografías de mujeres Ayuukj sin su consentimiento además de realizar comentarios machistas y misóginos en las que eran tratadas como objeto sexual. De acuerdo con testimonios en este chat también se encontraba Donald Vargas Jiménez excandidato a diputado local por la región mixe y quien también se desempeñó como coordinador de giras del INPI. Al respecto el exfuncionario

⁵ <https://www.animalpolitico.com/2020/08/funcionario-abuso-nina-juez-placer/>
<http://www.noticiaspv.com.mx/hallan-al-jefe-de-recursos-humanos-de-sc-con-una-nina-realizando-actos-sexuales/>
<http://www.noticiaspv.com.mx/hallan-al-jefe-de-recursos-humanos-de-sc-con-una-nina-realizando-actos-sexuales/>

aseguró que fue agregado al chat sin su conocimiento y sin conocer la finalidad del mismo, pese a ello asegura que decidió retirarse del mismo.⁶

Como habíamos señalado existe en México un grave problema de violencia contra la mujer y la familia, así como de incumplimiento de obligaciones alimentarias, tal y como se acredita con los siguientes datos estadísticos:

Tabla 1 Violencia Familiar (Numero de investigaciones previos y/o carpetas de investigación registradas)

Estado	Años					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total general	126,816	153,893	169,579	180,187	210,158	123,927
Ciudad de México	16,103	18,426	18,360	19,931	25,775	14,965
Nuevo León	17,062	17,773	17,145	16,410	16,339	9,889
Guanajuato	10,298	11,133	11,253	10,356	11,142	5,772
Jalisco	8,543	11,431	9,557	8,850	11,053	7,200
Chihuahua	12,273	11,960	11,583	11,227	10,968	6,733
Coahuila de Zaragoza	2,154	6,885	8,968	9,791	10,647	5,339
Baja California	8,892	8,315	8,554	9,904	10,455	5,808
Veracruz de Ignacio de la Llave	3,572	4,771	6,326	6,219	10,324	5,814
México	4,114	5,474	6,860	6,496	9,249	8,928

⁶<https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/21-03-2020/normaliza-director-del-inpi-chat-de-funcionarios-que-compartian-imagenes-de>
<https://www.primeralineamx.com/acusan-a-exfuncionario-del-inpi-de-despojo-tortura-y-vejaciones-contramujeres-de-ayutla/>
<https://www.eluniversal.com.mx/estados/inpi-presenta-denuncia-por-chat-que-exhibe-mujeres-indigenas-de-oaxaca>

Puebla	5,024	5,586	6,327	7,296	9,077	5,516
San Luis Potosí	2,924	3,930	5,723	6,048	8,233	4,607
Tamaulipas	2,394	6,378	7,030	7,029	7,509	3,681
Tabasco	4,230	5,406	6,596	6,448	7,215	3,397
Oaxaca	618	3,353	4,212	5,682	6,439	3,579
Durango	3,521	5,272	5,196	5,595	6,320	3,232
Hidalgo	2,294	3,078	4,417	5,083	5,619	3,489
Quintana Roo	3,058	1,524	2,633	4,025	5,508	2,616
Morelos	4,034	4,516	5,069	4,953	5,132	2,852
Chiapas	1,251	1,964	3,506	6,032	5,108	2,745
Sinaloa	2,387	2,371	2,612	3,800	4,460	2,657
Sonora	2,231	3,595	2,428	2,195	3,587	2,665
Colima	549	203	2,299	2,453	3,226	2,482
Querétaro	942	965	1,186	1,865	3,135	2,141
Guerrero	2,022	2,183	2,696	2,834	3,027	1,648
Zacatecas	735	1,075	1,610	2,151	2,794	1,931
Baja California Sur	1,691	2,099	1,982	2,110	2,612	1,405
Aguascalientes	481	645	1,102	1,610	2,152	1,271
Yucatán	2,158	2,270	2,670	1,935	1,295	362
Michoacán de Ocampo	921	787	1,158	1,273	911	707
Nayarit	298	476	432	404	768	468
Campeche	18	43	65	52	62	21
Tlaxcala	24	6	24	130	17	7

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 2: 10 Estados con mayor violencia familiar en México 2015

2015

Fuente:

Estado	Cifras	Porcentaje
Nuevo León	17,062	13.45%
Ciudad de México	16,103	12.70%
Chihuahua	12,273	9.68%
Guanajuato	10,298	8.12%
Baja California	8,892	7.01%
Jalisco	8,543	6.74%
Puebla	5,024	3.96%
Tabasco	4,230	3.34%
México	4,114	3.24%
Morelos	4,034	3.18%
Veracruz de Ignacio de la Llave	3,572	2.82%
Otros	32,671	
Total	126,816	

Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 3: 10 Estados con mayor violencia familiar en México 2016

2016		
Estado	Cifras	Porcentaje
Ciudad de México	18,426	11.97%
Nuevo León	17,773	11.55%
Chihuahua	11,960	7.77%
Jalisco	11,431	7.43%
Guanajuato	11,133	

		7.23%
Baja California	8,315	5.40%
Coahuila de Zaragoza	6,885	4.47%
Tamaulipas	6,378	4.14%
Puebla	5,586	3.63%
México	5,474	3.56%
Tabasco	5,406	3.51%
Otros	45,123	
Total	153,893	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 4: 10 Estados con mayor violencia familiar en México 2017

2017		
Estado	Cifras	Porcentaje
Ciudad de México	18,360	10.83%
Nuevo León	17,145	10.11%
Chihuahua	11,583	6.83%
Guanajuato	11,253	6.64%
Jalisco	9,557	5.64%
Coahuila de Zaragoza	8,968	5.29%
Baja California	8,554	5.04%
Tamaulipas	7,030	4.15%

México	6,860	4.05%
Tabasco	6,596	3.89%
Puebla	6,327	3.73%
Otros	57,346	
Total	169,579	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 5: 10 Estados con mayor violencia familiar en México 2018

2018		
Estado	Cifras	Porcentaje
Ciudad de México	19,931	11.06%
Nuevo León	16,410	9.11%
Chihuahua	11,227	6.23%
Guanajuato	10,356	5.75%
Baja California	9,904	5.50%
Coahuila de Zaragoza	9,791	5.43%
Jalisco	8,850	4.91%
Puebla	7,296	4.05%
Tamaulipas	7,029	3.90%
México	6,496	3.61%
Tabasco	6,448	3.58%
Otros	66,449	
Total	180,187	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 6: 10 Estados con mayor violencia familiar en México 2019

2019		
Estado	Cifras	Porcentaje

Ciudad de México	25,775	12.26%
Nuevo León	16,339	7.77%
Guanajuato	11,142	5.30%
Jalisco	11,053	5.26%
Chihuahua	10,968	5.22%
Coahuila de Zaragoza	10,647	5.07%
Baja California	10,455	4.97%
Veracruz de Ignacio de la Llave	10,324	4.91%
México	9,249	4.40%
Puebla	9,077	4.32%
San Luis Potosí	8,233	3.92%
Otros	76,896	
Total	210,158	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 7: 10 Estados con mayor violencia familiar en México 2020
2020 * (Acumulado julio)

Estado	Cifra	Porcentaje
Ciudad de México	14,965	12.08%
Nuevo León	9,889	7.98%
Guanajuato	5,772	4.66%
Jalisco	7,200	5.81%
Chihuahua	6,733	5.43%
Coahuila de Zaragoza	5,339	4.31%
Baja California	5,808	4.69%
Veracruz de Ignacio de la Llave	5,814	4.69%
México	8,928	7.20%

Puebla	5,516	4.45%
San Luis Potosí	4,607	3.72%
Total	123,927	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 8: Casos nacionales de violencia 2015-2020 (Mensual)

Fecha	Casos Nacionales
ene-15	7,675
feb-15	8,175
mar-15	9,650
abr-15	11,107
may-15	10,394
jun-15	11,362
jul-15	11,212
ago-15	11,868
sep-15	11,809
oct-15	12,071
nov-15	11,472
dic-15	10,021
ene-16	9,957
feb-16	11,835
mar-16	12,549
abr-16	15,277
may-16	14,141
jun-16	14,725
jul-16	13,115



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

morena
La esperanza de México

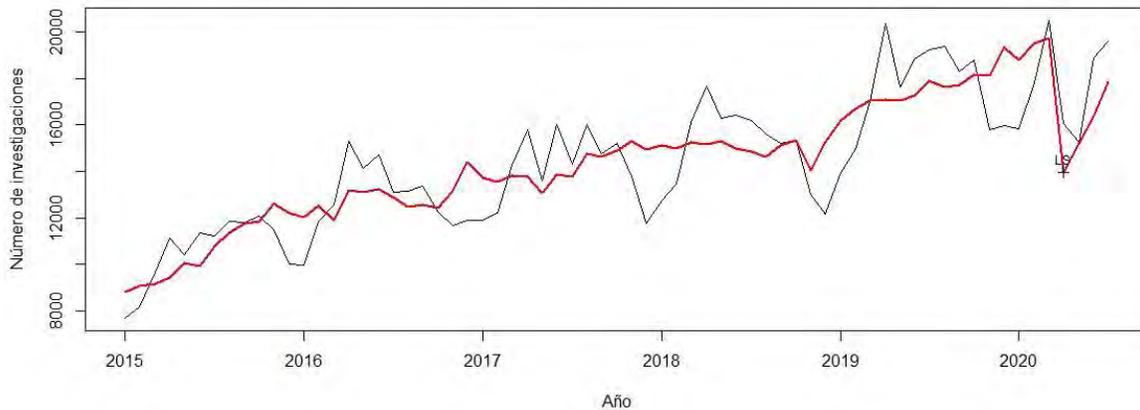
ago-16	13,124
sep-16	13,381
oct-16	12,268
nov-16	11,647
dic-16	11,874
ene-17	11,885
feb-17	12,217
mar-17	14,276
abr-17	15,770
may-17	13,591
jun-17	16,032
jul-17	14,322
ago-17	15,997
sep-17	14,767
oct-17	15,225
nov-17	13,761
dic-17	11,736
ene-18	12,721
feb-18	13,452
mar-18	16,112
abr-18	17,663
may-18	16,278
jun-18	16,409
jul-18	16,188
ago-18	15,630
sep-18	15,189
oct-18	15,354

nov-18	13,017
dic-18	12,174
ene-19	13,962
feb-19	14,933
mar-19	16,994
abr-19	20,373
may-19	17,631
jun-19	18,816
jul-19	19,235
ago-19	19,373
sep-19	18,287
oct-19	18,796
nov-19	15,789
dic-19	15,969
ene-20	15,850
feb-20	17,798
mar-20	20,504
abr-20	16,060
may-20	15,237
jun-20	18,882
jul-20	19,596

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Ilustración 1: Numero de investigaciones previas y/o carpetas de investigación registradas como violencia familiar

Numero de investigaciones previas y/o carpetas de investigación registradas como violencia familiar.



Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

En la ilustración 1 se puede observar que la tendencia de crecimiento de la violencia familiar a mujeres es ascendente. No obstante, su análisis debe ser cuidadoso. Por ejemplo, a principios del año 2020 (abril- mayo) se observa una caída en las cifras, lo cual podría ser explicado por las restricciones de movilidad derivadas de la contingencia sanitaria. Sin embargo, no necesariamente implica que la violencia familiar haya disminuido, sino que se dejó de denunciar.

En lo que corresponde al **cumplimiento de obligaciones alimentarias**, también observamos un deterioro en este rubro,

Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar

Tabla 9. Numero de investigaciones previas y/o carpetas de investigación registradas en ese año por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar

Estados/Años	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total general	27376	25478	23558	21592	24418	8593
México	2832	2724	2565	2098	2304	879
Chihuahua	1957	1626	1842	2135	1857	873
Guanajuato	1045	1134	1102	1832	2021	830
Veracruz de Ignacio de la Llave	1297	1179	1377	988	1639	572
Sonora	3013	2769	2077	1327	2101	537
Tamaulipas	2118	2785	2233	1975	1889	480
Colima	137	23	692	880	1102	434
Tabasco	1976	2060	1761	1366	1334	412

Baja California Sur	526	833	778	803	910	332
Hidalgo	633	731	886	884	914	308
Querétaro	812	829	848	663	697	301
Baja California	1963	1514	1061	1012	1086	296
Zacatecas	189	207	302	359	585	255
San Luis Potosí	435	357	426	308	558	230
Quintana Roo	1268	661	879	793	764	213
Nuevo León	566	578	595	546	540	203
Ciudad de México	873	1035	654	490	530	178
Guerrero	1069	769	562	474	542	174
Nayarit	659	530	391	360	574	164
Coahuila de Zaragoza	580	301	381	526	565	143
Puebla	11	14	17	29	33	139
Morelos	253	307	291	299	317	112
Yucatán	1212	1185	881	452	379	102
Chiapas	1125	506	514	382	350	95
Aguascalientes	150	101	145	154	217	93
Oaxaca	17	83	43	96	142	64
Michoacán de Ocampo	154	58	87	120	130	61
Sinaloa	172	247	106	122	139	53
Durango	35	119	18	75	141	47
Tlaxcala	286	195	42	41	49	13
Campeche	13	18	2	3	9	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Tabla 10: 10 de Estados con mayor violencia por año incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar (2015-2019)

2015			2016			2017			2018			2019		
Estado	Cifra	%	Estado	Cifra	%	Estado	Cifra	%	Estado	Cifra	%	Estado	Cifra	%
Sonora	3,013	11.01%	Tamaulipas	2,785	10.93%	México	2,565	10.89%	Chihuahua	2135	9.89%	México	2,304	9.44%
México	2,832	10.34%	Sonora	2,769	10.87%	Tamaulipas	2,233	9.48%	México	2098	9.72%	Sonora	2,101	8.60%
Tamaulipas	2,118	7.74%	México	2,724	10.69%	Sonora	2,077	8.82%	Tamaulipas	1975	9.15%	Guanajuato	2,021	8.28%
Tabasco	1,976	7.22%	Tabasco	2,060	8.09%	Chihuahua	1,842	7.82%	Guanajuato	1832	8.48%	Tamaulipas	1,889	7.74%
Baja California	1,963	7.17%	Chihuahua	1,626	6.38%	Tabasco	1,761	7.48%	Tabasco	1366	6.33%	Chihuahua	1,857	7.61%
Chihuahua	1,957	7.15%	Baja California	1,514	5.94%	Veracruz	1,377	5.85%	Sonora	1327	6.15%	Veracruz	1,639	6.71%
Veracruz	1,297	4.74%	Yucatán	1,185	4.65%	Guanajuato	1,102	4.68%	Baja California	1012	4.69%	Tabasco	1,334	5.46%
Quintana Roo	1,268	4.63%	Veracruz	1,179	4.63%	Baja California	1,061	4.50%	Veracruz	988	4.58%	Colima	1,102	4.51%
Yucatán	1,212	4.43%	Guanajuato	1,134	4.45%	Hidalgo	886	3.76%	Hidalgo	884	4.09%	Baja California	1,086	4.45%
Chiapas	1,125	4.11%	Ciudad de México	1,035	4.06%	Yucatán	881	3.74%	Colima	880	4.08%	Hidalgo	914	3.74%
Guerrero	1,069	3.90%	Baja California Sur	833	3.27%	Quintana Roo	879	3.73%	Baja California Sur	803	3.72%	Baja California Sur	910	3.73%
Otros	7,546	28%	otros	6,634	26%	Otros	6,894	30%	Otros	6,292	29%	Otros	7,261	29%
Total	27,376		Total	25478		Total	23,558		Total	21,592		Total	24,418	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

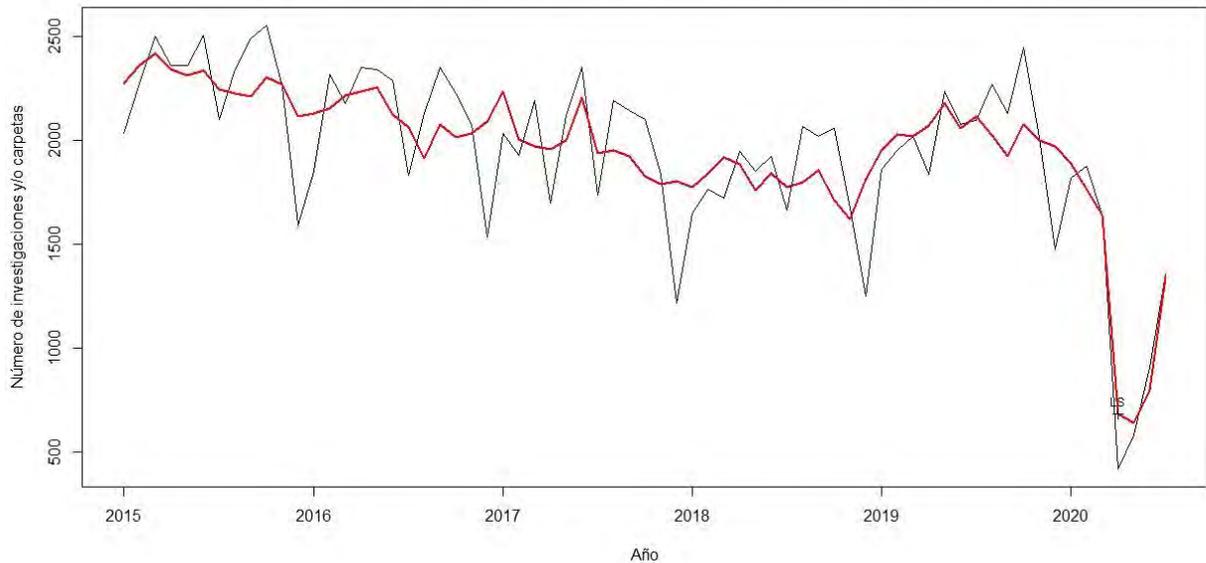
Tabla 11: 10 de Estados con mayor violencia por año incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar 2020

2020*(Acumulado Julio)		
Estado	Cifra	%
México	879	10.23%
Chihuahua	873	10.16%
Guanajuato	830	9.66%
Veracruz de Ignacio de la Llave	572	6.66%
Sonora	537	6.25%
Tamaulipas	480	5.59%
Colima	434	5.05%
Tabasco	412	4.79%
Baja California Sur	332	3.86%
Hidalgo	308	3.58%
Querétaro	301	3.50%
Otros	2,635	31.00%
Total	8,593	

Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Ilustración 2: Investigaciones previas y/o carpetas de investigación registradas como incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar.

investigaciones previas y/o carpetas de investigación registradas como incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar.



Fuente: Elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

En la ilustración 1 se puede observar que la tendencia de crecimiento es descendente esto quiere decir que las familias cumplen menos sus obligaciones de asistencia familiar.

Finalmente, a continuación se presenta un cuadro comparativo del texto vigente con las propuestas de reformas de este proyecto legislativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto por la Iniciativa
<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;</p> <p>III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p>	<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;</p> <p>III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p>

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las

<p>entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.</p> <p>Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;</p> <p>VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y</p> <p>VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.</p>	<p>entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.</p> <p>Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;</p> <p>VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y</p> <p>VII. No deberá haber sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme ni tener obligaciones pendientes como deudor alimentario, ni estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.</p>
<p>Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.</p> <p>II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;</p> <p>III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.</p> <p>IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.</p>	<p>Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.</p> <p>II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;</p> <p>III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.</p> <p>IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.</p>

<p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.</p> <p>VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y</p> <p>VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.</p>	<p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.</p> <p>VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y</p> <p>VII. No deberá haber sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme ni tener obligaciones pendientes como deudor alimentario, ni estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.</p>
<p>Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.</p> <p>II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;</p> <p>IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.</p>	<p>Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.</p> <p>II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;</p> <p>IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. Asimismo, no haber sido condenado por violencia</p>

<p>V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y</p> <p>VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.</p> <p>Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.</p>	<p>familiar o contra la mujer mediante sentencia firme, ni tener obligaciones pendientes como deudor alimentario.</p> <p>V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y</p> <p>VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.</p> <p>Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.</p>
<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p>	<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Será inelegible para integrar el Ayuntamiento quien haya sido condenado por violencia familiar o</p>

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos

contra la mujer mediante sentencia firme y/o tenga adeudos como deudor alimentario.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos

<p>respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. a X. ...</p>	<p>respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. a X. ...</p>
<p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p>Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:</p> <p>I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.</p> <p>La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p> <p>a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta</p>	<p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p>Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:</p> <p>I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.</p> <p>La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p> <p>a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta</p>

<p>absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;</p> <p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.</p> <p>II. a X. ...</p>	<p>absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;</p> <p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa. Será inelegible para el cargo del titular del Ejecutivo de un Estado quien haya sido condenado por violencia familiar o o contra la mujer mediante sentencia firme y/o tenga adeudos como deudor alimentario.</p> <p>II. a X. ...</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 55, 82, 95, 115 y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO. Se reforman los artículos 55, fracción VII; 82, fracción VII; 95, fracción IV, 115, fracción I y 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

- VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No deberá haber sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme ni tener obligaciones pendientes como deudor alimentario, ni estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No deberá haber sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme ni tener obligaciones pendientes como deudor alimentario, ni estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.**

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. **Asimismo, no haber sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme, ni tener obligaciones pendientes como deudor alimentario.**
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

- VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. **Será inelegible para integrar el Ayuntamiento quien haya sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme y/o tenga adeudos como deudor alimentario.**

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

- II. a X. ...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa. **Será inelegible para el cargo del titular del Ejecutivo de un Estado quien haya sido condenado por violencia familiar o contra la mujer mediante sentencia firme y/o tenga adeudos como deudor alimentario.**

II. a X. ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán adecuar su Constitución y leyes que corresponda, en un plazo no mayor a tres meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

SUSCRIBE



Reyna Celeste Ascencio Ortega
Diputada Federal

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a ocho de marzo del año dos mil veintidós.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD, PRESENTADA POR LAS DIPUTADAS Y LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO EN MATERIA DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA.

Quienes suscriben, Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Honorable asamblea la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto**, con base a la siguiente:

Exposición de motivos

I. Naturaleza de la objeción de conciencia y antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018

Conforme al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM la objeción de conciencia es la negativa de una persona para acatar un deber jurídico por razones de conciencia (religiosa, ética, filosófica e ideológica) de carácter personal por un principio moral¹. La objeción de conciencia se presenta principalmente en el sector salud cuando una persona integrante del personal médico o de enfermería se niega a realizar un determinado procedimiento.

Es importante señalar, la figura de la objeción de conciencia se ha invocado con la realización de algunos de los procedimientos médicos tales como transfusiones de sangre, interrupciones de embarazo, utilización de métodos anticonceptivos, la eutanasia entre otros más.²

Actualmente, la objeción de conciencia se encuentra reconocida en el artículo 24º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulada, en el artículo 10º Bis de

¹ La Objeción de Conciencia, Bioética y Bioderecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, año 2019, CDMX, recuperado de: < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6010/5a.pdf> >

² Cancino et al. (2019). *Objeción de conciencia Enseñanza Transversal en Bioética y Bioderecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6010/5a.pdf>>

la Ley General de Salud. Sin embargo, al no encontrarse los límites respecto a la objeción de conciencia en el personal de salud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que deben de establecerse los alcances de dicho derecho a fin de que no se pongan en peligro o se vulneren otros derechos en la esfera jurídica de otra persona y en este sentido el máximo tribunal de nuestro país declaró la invalidez del artículo 10º Bis de la Ley General de Salud en virtud de los argumentos que a continuación se plasmarán.

En este orden de ideas, resulta necesario señalar que el 11 de mayo de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley General de Salud que incorporó a nuestro marco jurídico la regulación de la objeción de conciencia en el artículo 10º Bis. Ante la publicación del decreto de reforma a la Ley General de Salud, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) promovió la acción de inconstitucionalidad 54/2018 en la que consideró que la regulación de dicha figura vulnera múltiples derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³ La Comisión Nacional de Derechos Humanos, expuso, entre otros, los siguientes argumentos:

En primer lugar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en dicha acción consideró que el legislador, ya sea local o federal, sólo “puede emitir normas relacionadas con derechos humanos de fuente constitucional cuando no rebase el contenido esencial de tales derechos”⁴, es decir, la Comisión consideró que se puede legislar en esta materia pero siempre y cuando no se violente la Carta Magna.

También, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que la objeción de conciencia individual no puede prevalecer frente a los derechos de terceras personas, específicamente en el caso del derecho a la salud. Dicho de otro modo, el derecho a la protección a la salud, debe de prevalecer en todo momento por encima de la objeción de conciencia.⁵

De igual manera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señaló que el legislador federal al regular el derecho a la objeción de conciencia en el artículo 10º Bis:

“se extralimitó en sus competencias y vulneró el derecho humano a la seguridad

³ Cruz et al. (2021). *La objeción de conciencia en la Suprema Corte*. El Juego de la Corte Nexos. Recuperado de: <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-objecion-de-conciencia-en-la-suprema-corte/>>

⁴ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p.3

⁵ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p.5

jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional, toda vez que el Órgano Reformador de la Constitución es el único constitucionalmente habilitado para establecer restricciones al derecho humano de protección a la salud.”⁶

Asimismo, la Comisión apuntó en la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018 que la reforma sobre la objeción de conciencia, transgredió los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como el de supremacía constitucional. Lo anterior dado que, al permitir la objeción de conciencia de manera amplia, se violentaron múltiples derechos humanos tanto individuales como colectivos. En este sentido, la Comisión mencionó lo siguiente:

“el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud transgrede el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional, ya que al permitir el ejercicio de la objeción de conciencia de manera amplia y sin limitación alguna, salvo la urgencia médica o riesgo de pérdida de la vida del paciente, permite que se pueda negar la realización de acciones encaminadas a lograr el beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.”⁷

De igual forma, la Comisión refirió que el artículo que se impugnó se traducía en una limitante no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en virtud de que la objeción de conciencia evita que el usuario reciba de manera plena y oportuna los servicios de salud.⁸

Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que el artículo transitorio de la reforma a la Ley General de Salud resultaba inconstitucional dado que no establecía límites claros para el ejercicio de la figura de la objeción de conciencia.⁹ En este mismo sentido, dicho órgano constitucional autónomo señaló que las y los legisladores de los congresos locales no tienen la facultad para “determinar o definir el alcance y contenido de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional”.¹⁰

Por su parte, dentro de la acción de inconstitucionalidad anteriormente referida, la

⁶ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 8

⁷ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 4

⁸ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 7

⁹ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 9

¹⁰ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 9

Comisión Nacional de los Derechos Humanos resaltó que la regulación, al no establecer la obligación de que se cuente permanentemente con personal médico y de enfermería no objeter, violenta el derecho humano al derecho al acceso a la salud.¹¹

Ahora, si bien es cierto que la objeción de conciencia es un derecho reconocido tanto a nivel nacional como internacional derivado del derecho a la libertad de conciencia y del derecho a la libertad religiosa, también lo es que no puede ser concebido como derecho absoluto dado que su ejercicio está sujeto al respeto de las disposiciones necesarias para proteger la salud, así como los derechos y libertades de las personas.

Finalmente, la Comisión argumentó que la regulación de la figura de la objeción de conciencia del artículo 10º Bis de la Ley General de Salud resultaba deficiente y posee un alcance muy amplio lo que genera que no se garantice el pleno ejercicio a la protección a la salud así como a otros derechos humanos.

II. Afectación de derechos y libertades sexuales y reproductivas en la regulación del artículo 10º Bis de la Ley General de Salud declarada inválida por la SCJN

Resulta preciso definir en un primer momento los derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas define a los derechos sexuales y reproductivos de la siguiente manera:

“Estos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y a disponer de la información y de los medios para ello, así como el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye el derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones o violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos.”¹²

¹¹ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 10

¹² Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Derechos sexuales y reproductivos*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://hchr.org.mx/historias-destacadas/derechos-sexuales-y-reproductivos-2/>

En este sentido, también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4º los derechos sexuales y reproductivos. Dicho artículo a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 4º.- (...) Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

(...)”¹³

Como es posible interpretar, los derechos sexuales, reproductivos incluyen, de manera enunciativa mas no limitativa, los siguientes:

- Ejercicio de la sexualidad independientemente de la reproducción.
- Ejercer la sexualidad y las decisiones sexuales libres de toda forma de discriminación, presión o violencia.
- Derecho a decidir libremente sobre la autonomía corporal.
- Contar educación sexual y afectiva desde edades tempranas que sea dirigida al libre desarrollo de la persona y al ejercicio responsable de la sexualidad.¹⁴

Es de señalar que dentro de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018, se hace referencia a la relación que existe entre el derecho a la objeción de conciencia y el derecho a decidir sobre el libre esparcimiento de los hijos, libre desarrollo de la personalidad, libertades sexuales y reproductivas. En este sentido, el tribunal máximo de nuestro país refirió lo siguiente:

“la interrupción del embarazo es una decisión autónoma e íntima de las mujeres pues incide directamente con su plan de vida, por lo que toda interferencia del Estado se traduce en una transgresión en contra de su derecho al libre desarrollo de la personalidad y trasciende al ejercicio del derecho a la salud sexual y reproductiva, así como en igualdad y no discriminación.

De esta forma, el artículo 10 Bis impugnado al permitir que el personal médico y de enfermería por motivos de objeción de conciencia se niegue a participar en la interrupción del embarazo sin establecer la obligación del Estado de contar con personal no objetor ni la responsabilidad de los profesionales de la salud de remitir a la paciente con médicos que le proporcionen el servicio se traduce en

¹³ Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

¹⁴ *idem*.

una vulneración al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y al libre desarrollo de la personalidad. Esto impone una carga a la mujer, pues tendrá que trasladarse en busca de clínicas que cuenten con personal no objetor, además, podría llegar a acudir a lugares inseguros o ilegales ante la negativa de la atención médica, poniendo en riesgo su salud y su vida.

(...) la Comisión sostiene que el Estado no garantiza el acceso a la interrupción del embarazo en los supuestos legales permitidos, pues autoriza a los profesionales sanitarios a objetar por motivos de conciencia, sin asegurarse de proteger la capacidad de las mujeres de ejercer de manera efectiva sus derechos sexuales y reproductivos.”¹⁵

Sin embargo, de acuerdo con la NOM-046-SSA2-2005, las instituciones públicas deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos de embarazo causado por violación. Asimismo, dicha Norma Oficial Mexicana establece la obligación al personal médico de proporcionar a la víctima la información pertinente a fin de que ésta tome una decisión informada. A la letra dicho ordenamiento refiere lo siguiente:

“6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5, de la Ley General de Víctimas.

En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de

¹⁵ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 18-19

garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.”

De igual manera, la actual y deficiente regulación de la figura de la objeción de conciencia genera múltiples problemáticas sociales relacionadas con el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. A continuación se enumeran algunas de ellas:

1. El pasado 14 de febrero del 2022, en el Hospital General Raymundo Abarca Alarcón en Guerrero, una niña de 10 años víctima de abuso sexual, acudió para que se le realizara una interrupción legal del embarazo. Sin embargo, el personal médico de dicho instituto se negaron a realizar este procedimiento argumentando objeción de conciencia.¹⁶

Sin embargo, después de que los familiares de la víctima acudieron al Ministerio Público local a presentar una denuncia, se determinó que se debía realizar el procedimiento originalmente solicitado. Por ello, el personal médico del Hospital de la Madre y Niño Guerrerense de Chilpancingo realizó la interrupción del embarazo de la menor.¹⁷

Lamentablemente, dicha situación tiende a ser sistemática ya que de acuerdo con el director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Abel Barrera Hernández “en los municipios de Metlatónoc y Cochoapa, han sido violadas menores de edad, y cuando acuden al otro hospital para que les realicen la interrupción del embarazo se niega a hacerlo por una objeción de conciencia.”¹⁸

2. El pasado 9 de diciembre de 2021, en Monclova, Coahuila una mujer solicitó que se le practicara un procedimiento para que interrumpiera su embarazo. Sin embargo, en el Hospital General Amparo Pape de Benavides se le negó la

¹⁶ Amapola Periodismo. (2022). *Tras exigencia, la Secretaría de Salud de Guerrero interrumpe embarazo a niña víctima de abuso*. Animal Político. Recuperado de:

<<https://www.animalpolitico.com/2022/02/guerrero-interrumpen-aborto-nina-victima-de-abuso/>>

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

atención médica ya que dicho centro de salud “aún no está notificado para realizar este tipo de procedimientos”.¹⁹

En este sentido, Ángel Cruz director del hospital señaló que “aún no se recibe la reglamentación constitucional para realizar este tipo de procedimientos, de lo contrario se hubiera dado la atención a la mujer.”²⁰

Asimismo, **Cruz apuntó que son temas muy sensibles y que están todavía en mesas de trabajo de los procesos religiosos** y legales. Textualmente, el director del hospital mencionó lo siguiente:

“No tenemos la reglamentación, son temas muy sensibles que están todavía en mesas de trabajo de los procesos religiosos, legales, nosotros nos basamos de acuerdo la legitimidad de los procesos, tan pronto se nos notifique se nos den la reglamentación de los procesos nosotros no tenemos ningún inconveniente de hacerlo siempre y cuando este dentro de las medidas legales que tenemos la obligación de hacer cumplir”.²¹

3. Por su parte, en el Hospital de la Mujer en Puebla, sólo hay una mujer médica que es no objetora de conciencia. Por esta razón algunos procedimientos médicos como la interrupción legal del embarazo, el cual ya es permitido en todo el país gracias a la NOM-046-SSA2-2005 en casos de víctimas de violación, sólo pueden realizarse en dicho centro médico cuando está laborando la doctora referida.²²

En este caso, el derecho a la protección de la salud resulta claramente limitado en este centro de salud en virtud de que no existe el personal médico no objetor suficiente que pueda realizar a las y los beneficiarios los procedimientos médicos solicitados y/o requeridos.

4. En Aguascalientes, una menor de edad que fue víctima de violación solicitó que se le realizara la interrupción legal del embarazo con fundamento en la

¹⁹ M. L. (2021). *Como Hospital General no ha recibido aval para realizar la interrupción del embarazo, solo reciben la solicitud*. Vanguardia. Recuperado de: <<https://vanguardia.com.mx/coahuila/a-mujer-le-niegan-practicar-aborto-en-coahuila-por-falta-de-protocolos-CY1302730>>

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem.

²² Lado B. (2021). *Pese a ser legal, en Puebla sigue siendo difícil acceder a un aborto por violación*. Lado B. Recuperado de: <<https://www.ladobe.com.mx/2021/09/pese-a-ser-legal-en-puebla-sigue-siendo-dificil-acceder-a-un-aborto-por-violacion/>>

NOM-046-SSA2-2005, sin embargo, las autoridades sanitarias rechazaron realizar dicho procedimiento hasta que un juez federal ordenó a las autoridades del sector salud de Aguascalientes a realizar dicho procedimiento.²³

En este caso resulta evidente que se violentó el derecho a la protección de la salud ya que la víctima tuvo que acudir al amparo, un mecanismo de defensa jurisdiccional, para salvaguardar sus derechos aún cuando ya existía una norma oficial mexicana que faculta a realizar la interrupción legal del embarazo en casos de violación.

En casos como los anteriormente relatados, las personas, en especial las mujeres, no sólo tienen que enfrentarse a un padecimiento médico o a situaciones de violencia sexual, sino que también, deben enfrentarse a situaciones de violencia institucional sistematizadas las cuales además son perpetuadas por propio Estado Mexicano el cual no les brinda el acceso a tratamientos médicos que prioricen el derecho a la protección de la salud.

En todos estos casos se violentan los derechos de las personas a no sufrir discriminación por razones de género o a sobrellevar procesos revictimizantes. La necesidad no sólo se centra en la existencia de personal no objetor sino también en una urgencia por regular que aquel personal médico objetor de conciencia no interfiera en los derechos humanos de otras personas. Es ese mismo derecho que garantiza el derecho de las personas a ser objetoras de conciencia el que garantiza que no puedan buscar persuadir, presionar o cambiar la decisión o perspectiva de una persona que busque realizar algún procedimiento médico que no sea compatible con su cosmovisión. La regulación debe reconocer que la objeción de conciencia no puede respaldar una acción de violencia simbólica o médica al tratar de obligar a otra persona a no llevar a cabo un procedimiento médico.

De igual forma, resulta preciso que el personal médico y de enfermería que atiende a las y los pacientes brinden, sin emitir algún juicio valorativo de carácter religioso, ideológico o personal que pueda vulnerar la dignidad humana, toda la información y

²³ Redacción Animal Político. (2019). *Negar aborto a menor víctima de violación en Aguascalientes vulneró su derecho a la salud: juez federal*. Animal Político. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/06/amparo-aborto-violacion-aguascalientes/>

orientación necesaria a las personas beneficiarias de los servicios de salud sobre las opciones médicas con que cuenta.

III. Posición de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y de la Procuraduría General de la República en torno a la regulación de la objeción de conciencia en el artículo 10º Bis de la Ley General de Salud

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión refirió en su informe solicitado por el ministro instructor, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, que la objeción de conciencia es un derecho “que tiene todo ser humano de abstenerse de realizar una acción considerada por la norma jurídica como un deber o mandato, anteponiendo para ello sus razones morales, religiosas o axiológicas.”²⁴

Asimismo, la Cámara Baja refirió que “es posible concluir que no se permite algún tipo de limitación a la libertad de pensamiento conciencia y de religión ya que están protegidas incondicionalmente y se vinculan con el derecho al libre desarrollo de personalidad.”²⁵

De igual manera, la Cámara de Diputados, dentro de la exposición de motivos se señaló que existe la “necesidad de incluir expresamente el derecho a la objeción de conciencia del personal que presta sus servicios en el Sistema Nacional de Salud para que puedan disfrutar de esta prerrogativa; aunado a que en ello, se permitirá plasmar un compromiso asumido con la adopción del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de los Derechos Humanos.”²⁶ Por lo anterior, este órgano legislativo alegó que la reforma que adicionó el artículo 10º Bis era constitucional.

Por su parte, el Senado de la República señaló en su informe que el legislador federal no creó un derecho que no haya estado consagrado en la Carta Magna dado que la objeción de conciencia se encuentra previsto en los artículos 6º y 24º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, la Cámara Alta señaló que se debe garantizar el desarrollo integral de sus miembros. A la letra el Senado de la República señaló lo siguiente:

²⁴ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 22-24

²⁵ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 24

²⁶ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 25

“una sociedad que protege los derechos y libertades de sus ciudadanos debe fomentar el desarrollo integral de sus miembros, lo que se traduce en que ninguna persona puede ser legítimamente obligada a ejecutar una acción que contraría gravemente su conciencia moral.”²⁷

Además, la Cámara Alta argumentó en su informe que la regulación de esta figura no violentó en ningún momento el derecho a la protección de la salud y que no restringe los derechos a la integridad personal y la vida, libertades sexuales y reproductiva, igualdad y decisión libre sobre el número y espaciamiento de los hijos ya que la Ley General de Salud contempla diversas acciones tendientes a proteger, promover y restaurar la salud.²⁸

Por su parte, la entonces Procuraduría General de la República refirió la existencia de la tesis de rubro “SERVICIO MILITAR NACIONAL. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 38 DEL REGLAMENTO DE LA LEY RESPECTIVA TIENEN UNA FINALIDAD CONSTITUCIONAL, EN TANTO QUE ATIENDEN AL INTERÉS GENERAL Y AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS” en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la existencia de la objeción de conciencia como una manifestación del artículo 24º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Contraposición entre objeción de conciencia con otros derechos humanos y la importancia de una regulación integral que solucione esta problemática.

En cuanto a la contraposición entre el derecho a la objeción de conciencia con otros derechos humanos, resulta necesario señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018 se refirió a la amplitud de la objeción de conciencia, la cual:

“no se limita a la protección de la libertad religiosa, sino que es mucho más amplia, ya que su halo protector cubre también a las convicciones éticas, ideológicas, y en general, cualquier creencia estrictamente individual que sea válida en un Estado democrático.”²⁹

²⁷ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 28

²⁸ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 32-33

²⁹ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 58

Asimismo, el tribunal supremo recordó que el artículo 24º vigente de la Carta Magna reconoce la libertad de toda persona a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, generando así, una protección a la ideología de cada persona, incluyendo de forma enunciativa más no limitativa, a las convicciones religiosas individuales.³⁰

Además, la Corte hizo referencia a que con la reforma del 19 de julio de 2013 al artículo 24º de la Constitución General de la República, se modificó la redacción de dicho artículo a fin de reconocer de manera expresa el derecho de todo individuo a la *“libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado.”*³¹ Con esta reforma, y tal como se refirió en la exposición de motivos de la misma, se incorporó y garantizó *“el derecho humano de la libertad religiosa, sin limitación de ninguna índole, acorde a su concepción en los acuerdos y pactos internacionales de los que México es parte.”*³² De igual manera, el tribunal supremo hace referencia a que el derecho a la libertad religiosa posee elementos constitutivos que han sido reconocidos internacionalmente como la libertad de conciencia en materia religiosa.³³

Del mismo modo, la Corte apunta que la comisión dictaminadora definió a la objeción de conciencia como el derecho que tiene toda persona a *“incumplir una obligación legal y de naturaleza personal cuya realización produciría en el individuo una lesión grave de la propia conciencia o de las creencias profesadas (...) la libertad de conciencia que es protegida por este derecho es siempre individual y no la de una determinada creencia religiosa.”*³⁴

Ahora bien, el tribunal supremo recuerda en su sentencia que la Primera Sala de la propia Corte en el amparo en revisión 1049/2017 que la libertad religiosa permite a cada persona:

“creer, dejar de creer o no creer en una determinada religión, reconociendo a cada persona su derecho a mantener la integridad de sus creencias, de alterar sus convicciones religiosas o de asumir postura ateas o agnósticas. En este sentido,

³⁰ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 71

³¹ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 75

³² Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 75-76

³³ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 76

³⁴ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 78

que esta libertad constituye uno de los pilares fundamentales de la sociedad democrática pues descansa en la idea básica del pluralismo.”³⁵

Sin embargo, **la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que este derecho también presenta límites, en especial, cuando el ejercicio abusivo del mismo impida el ejercicio pleno de los derechos de otras personas.**³⁶

Así pues, la Corte, citando a Dioniso Llamazares Fernández en el texto *Derecho de la libertad de conciencia* refiere que el derecho a la libertad de conciencia posee un contenido triple:

- a) implica un derecho a la libre formación de conciencia, es decir, a tener unas u otras convicciones;
- b) incluye la libertad para expresar y manifestar o no esas convicciones;
- c) entraña una libertad para comportarse de acuerdo con esas convicciones así como a no ser obligado a comportarse en contradicción con ellas.³⁷

En este sentido, de acuerdo con Llamazares Fernández que la objeción de conciencia se trata de una confrontación entre el deber jurídico y las convicciones personales del objeto.³⁸

No obstante, la Corte es clara y refiere que la objeción de conciencia no puede concebirse como un derecho absoluto, sin límites o que permita desobedecer de manera general las leyes. En este tenor refiere lo siguiente:

“la objeción de conciencia no constituye un derecho absoluto ni ilimitado que pueda ser invocado en cualquier caso y bajo cualquier modalidad. No se trata de un derecho general a desobedecer las leyes. Por el contrario, **la objeción de conciencia únicamente es válida cuando se trata de una auténtica contradicción con los dictados de una conciencia respetable en un contexto constitucional y democrático, de modo que no cabe invocarla para defender ideas contrarias a la Constitución.**”³⁹

³⁵ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 81

³⁶ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 82

³⁷ Llamazares, D. (2007). *Derecho de la Libertad de Conciencia*. Tomo I Pamplona, Civitas-Thomson Reuters. pp. 22-24

³⁸ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 88

³⁹ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 96-97

De igual forma, el tribunal supremo reconoce que el derecho a la libertad de conciencia “puede ser limitada por la concurrencia de bienes jurídicos dignos de especial protección como lo son el respeto a los derechos fundamentales de otras personas, la salubridad general, la prohibición de discriminación, la lealtad constitucional, el principio democrático y en general todos los principios y valores que proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁴⁰

En este sentido, **la Corte recalcó que la objeción de conciencia no puede ser contemplada como un derecho absoluto**, menos aún cuando violenta derechos humanos como el derecho a la salud o a la vida. **Más aún, la objeción de conciencia, según el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede ser limitada cuando exista contravención con otros bienes jurídicos protegidos por la Carta Magna.** Textualmente el tribunal supremo menciona lo siguiente:

“puede ser limitada por la concurrencia de bienes jurídicos dignos de especial protección como lo son el respeto a los derechos fundamentales de otras personas, la salubridad general, la prohibición de discriminación, la lealtad constitucional, el principio democrático y, en general todos los principios y valores que proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁴¹

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también determinó que, aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimó que resultaba inconstitucional que se delegue a la Secretaría de Salud las atribuciones para regular el funcionamiento y ejercicio de la objeción de conciencia, esto resulta constitucional. En este sentido, la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018 refiere lo siguiente:

“este Tribunal Pleno no advierte que esa norma habilitante tenga un vicio de constitucionalidad, pues como se ha señalado en páginas anteriores, el derecho de objeción de conciencia no fue establecido por el Congreso de la Unión al adicionar a la Ley General de Salud el artículo 10 Bis. Por el contrario, se trata de la materialización de la libertad religiosa, ideológica y de conciencia, reconocida en el artículo 24 constitucional.”⁴²

⁴⁰ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 97

⁴¹ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 132

⁴² Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 111

En tanto al concepto de invalidez referente a la vulneración del derecho de protección de la salud con motivo de una deficiente regulación del derecho de objeción de conciencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere lo siguiente:

“Por tanto, en principio, la objeción de conciencia puede ejercerse únicamente a título personal, de manera que las instituciones de salud no pueden invocarla como fórmula para evadir sus obligaciones.

En segundo término, **la objeción de conciencia no constituye un derecho absoluto ni ilimitado que pueda ser invocado en cualquier caso y bajo cualquier modalidad. No se trata de un derecho general a desobedecer las leyes.**”⁴³

De igual forma, en la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que en múltiples precedentes se reconoció la obligación del Estado Mexicano para adoptar, sin discriminación alguna, todas las medidas posibles hasta el máximo de los recursos que disponga a fin de lograr por los medios pertinentes, la protección a la salud de las y los ciudadanos. Asimismo, el tribunal supremo recuerda que se ha determinado que en caso de que no se cuenten con los recursos o elementos que garanticen la protección de la salud de las personas, existe el deber del Estado para gestionar todo lo necesario para que las personas sean atendidas en algún otro hospital o clínica en donde exista la posibilidad de que reciba su tratamiento.⁴⁴

En suma, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Congreso de la Unión debe de regular la objeción de conciencia considerando las siguientes consideraciones:**

a) Sería conveniente que la ley claramente estableciera que la objeción de conciencia es un derecho individual del personal médico y de enfermería que, desde su fuero individual, puede ejercer para negarse a realizar alguno de los procedimientos sanitarios que forman parte de los servicios del Sistema Nacional de Salud cuando consideren que se oponen a sus convicciones religiosas, ideológicas, éticas o de conciencia.

b) La disposición que se emita podría señalar que el Estado Mexicano, por conducto de sus órdenes de gobierno competentes, tendrá que asegurarse de contar con equipo médico y de enfermería suficiente de carácter no objetor, en cada una de las instituciones del Sistema Nacional de Salud, para garantizar que se preste la atención médica en la mejor

⁴³ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 116

⁴⁴ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 98

de las condiciones posibles, conforme a las reglas sanitarias establecidas en la Ley General de Salud, en tiempos adecuados que no comprometan ni la salud o la vida de la persona solicitante del servicio, ni que hagan inútil por extemporáneo dicho servicio, y sin forma alguna de discriminación.

c) La legislación podría precisar de manera clara y sin lugar a confusión, cuál es el personal médico o de enfermería que estará facultado para ejercer el derecho a la objeción de conciencia en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, tomando en cuenta que ese derecho deberá limitarse al personal que participe directamente en el procedimiento sanitario requerido.

d) También la legislación podría incorporar un plazo breve para hacer valer la objeción de conciencia.

e) En su caso, la legislación podría contemplar que la persona o autoridad a quien le corresponde decidir sobre la procedencia de la objeción de conciencia deberá hacerlo dentro de un breve plazo, en el entendido que, de no pronunciarse sobre su procedencia, se entenderá que opera la negativa ficta.

f) La legislación podría estimar que la objeción de conciencia no puede invocarse por el personal médico y de enfermería cuando su ejercicio ponga en riesgo la vida del paciente, cuando se trate de una urgencia médica o cuando su ejercicio implique una carga desproporcionada para los pacientes.

En este sentido, la regulación de la objeción de conciencia podría incluir una mención respecto a que no será procedente, por ejemplo, en los casos siguientes, que se presentan de manera enunciativa y no limitativa:

- Cuando la negativa o postergación del servicio implique riesgo para la salud o la agravación de dicho riesgo.

- Cuando la negativa o postergación del servicio pueda producir daño, agravación del daño, la producción de secuelas y/o discapacidades.

- Cuando la negativa del servicio resulte en prolongar el sufrimiento del paciente por la tardanza en la atención médica, o signifique para éste un suplicio o carga desproporcionada.

- Cuando no haya alternativa viable y accesible para brindar el servicio de salud requerido al paciente en condiciones de calidad y oportunidad (por razones de distancia, de falta de disponibilidad de personal no objetor o algún otro inconveniente).

g) Debido a que la objeción de conciencia está limitada por el respeto de los derechos fundamentales de otras personas, la salubridad general, la prohibición de discriminación y

el principio democrático, la legislación debería establecer la improcedencia de invocar como argumento para negar la atención médica motivos discriminatorios o de odio.

h) De igual manera, la disposición legislativa tendría que señalar que la objeción de conciencia no puede utilizarse para entorpecer o retrasar la prestación de los servicios sanitarios.

i) El incumplimiento a las obligaciones previstas en los incisos anteriores podría dar lugar a responsabilidades administrativas y profesionales, así como en su caso, penales. En uso de su libertad de configuración, el legislador podría establecer un régimen de responsabilidades específico.

j) La legislación podría considerar que, en el caso de objeción de sus profesionales, las instituciones deberán proporcionar toda la información y orientación necesaria a la persona beneficiaria de los servicios de salud, lo cual incluye, por lo menos que, a través de un trato digno, decoroso y sin discriminación alguna, le informe las opciones médicas con que cuenta.

k) En razón del lineamiento precedente, la legislación podría disponer que el personal objetor remita al beneficiario de la atención de la salud, de inmediato y sin mayor demora o trámite con su superior jerárquico o con personal médico o de enfermería no objetor.

l) La disposición legal que se emita debería señalar, tomando en consideración el caso de que en la institución no se disponga de profesionales de la salud no objetores, la forma y modo en que se deberá prestar el servicio.

m) La legislación debería establecer claramente que las personas que pretenden invocar una objeción de conciencia se abstendrán de emitir algún juicio valorativo de carácter religioso, ideológico o personal que pueda discriminar o vulnerar la dignidad humana de las personas beneficiarias de los servicios de salud. Asimismo, se abstendrán de intentar persuadir a los beneficiarios con cualquier doctrina religiosa, ideológica o estrictamente personal con el fin de evitar que se realice un procedimiento que pudiera ser contrario a las convicciones del personal facultativo y de enfermería.”⁴⁵

V. Necesidad de regular objeción de conciencia con perspectiva de género

Resulta preciso que la regulación de la objeción de conciencia en nuestro país cuente con perspectiva de género ya que es necesario que se detecten y eliminen todas aquellas barreras u obstáculos que discriminen a las personas por su sexo o género.

⁴⁵ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. pp. 137-140.

Asimismo, de acuerdo con la Corte, “el Estado debe de velar por que en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.”⁴⁶

De igual forma, es necesario señalar que la Recomendación General N° 35 de la Organización de las Naciones Unidas refiere que las violaciones a derechos sexuales y reproductivos constituyen violencia de género e incluso, en algunos momentos pueden consolidarse como tratos crueles, inhumanos y degradantes. A la letra el párrafo 18 de dicha recomendación establece lo siguiente:

“18. Las violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan información sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante.”⁴⁷

De igual manera, se debe hacer mención a la Recomendación General 24 de la Organización de las Naciones Unidas la cual refiere que los Estados deben de salvaguardar que los servicios de salud no se contrapongan con los derechos humanos de la mujer, en particular con la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa.⁴⁸ A la letra dicha recomendación menciona en su párrafo 31 lo siguiente:

“31 Los Estados Partes también deberían, en particular:

a) Situar una perspectiva de género en el centro de todas las políticas y los programas que afecten a la salud de la mujer y hacer participar a ésta en la

⁴⁶ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. pp. 107-108.

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>>

⁴⁸ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 112

planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas y en la prestación de servicios de salud a la mujer;

b) Garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica y, en particular, asignar recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA);

c) Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos;

d) Supervisar la prestación de servicios de salud a la mujer por las organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas para garantizar la igualdad del acceso y la calidad de la atención;

e) Exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa;

f) Velar por que los programas de estudios para la formación de los trabajadores sanitarios incluyan cursos amplios, obligatorios y que tengan en cuenta los intereses de la mujer sobre su salud y sus derechos humanos, en especial la violencia basada en el género.”⁴⁹

Por su parte, la Observación General 22 del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas refiere en su párrafo 43 que los Estados deben de garantizar que no se impida a nadie el acceso a los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva. A la letra dicho párrafo establece lo siguiente:

“Asimismo, los Estados deben evitar obstaculizar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y, en caso de que se permita invocar la objeción de

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas. (1999). *Recomendación General N°24*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf>>

conciencia, los Estados deben regular adecuadamente esta práctica para asegurar que no impida a nadie el acceso a los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva, en particular exigiendo que se remitan los casos a un proveedor accesible con capacidad y disposición para prestar el servicio requerido y que no impida la prestación de servicios en situaciones urgentes o de emergencia.⁵⁰

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también en la Observación General 22 que “el derecho a la salud sexual y reproductiva forma parte del derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.”⁵¹ Por lo anterior, resulta preciso que la regulación de la objeción de conciencia no se contraponga con derechos sexuales y reproductivos de las y los ciudadanos.

De igual manera, dentro de la acción de inconstitucionalidad 148/2017 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el derecho a decidir de las mujeres y personas con la posibilidad de gestar, posee siete implicaciones que resultan esenciales. Dichas son las siguientes:

- a) “Educación sexual como pilar de política pública en materia de salud reproductiva.
- b) El acceso a consejería y asesoría en planificación familiar y métodos de control natal.
- c) **El reconocimiento de la mujer y las personas gestantes como titulares del derecho a decidir la continuación o interrupción de su embarazo.**
- d) **La garantía de tomar una decisión informada en relación con la interrupción o continuación de su embarazo.**
- e) El derecho a decidir comprende dos ámbitos de protección de igual relevancia claramente diferenciados y que encuentren su detonante en la elección de la mujer o persona con capacidad de gestar.

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Observación general núm. 22 (2016), relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*

Recuperado

de:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdimnsJZZVQfQejF41Tob4CvljeTiAP6sU9x9eXOOnzmOMzdytOOLx1%2BaoaWAKy4%2BuhMA8PLnWFdJ4z4216PjNj67NdUrGT87>

⁵¹ *idem.*

- f) La **garantía de que las mujeres que así lo decidan puedan interrumpir su embarazo en las instituciones de salud pública de forma accesible, gratuita confidencial, segura, expedita y no discriminatoria.**
- g) El derecho de la mujer a decidir sólo puede comprender el procedimiento de interrupción del embarazo dentro de un breve periodo cercano al inicio del proceso de gestación.”⁵²

En este sentido, y por analogía lógica, resulta preciso que la regulación de la objeción de conciencia no se contraponga con la atención de la salud sexual y reproductiva.

Por su parte, en la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que es necesario que la regulación de la figura de la objeción de conciencia no violente los derechos sexuales y reproductivos de “todas las personas beneficiarias del derecho a la salud, especialmente en el caso de las mujeres, personas con capacidad de gestar e integrantes de la diversidad sexual y de género.”⁵³

VI. Constitucionalidad de los artículos transitorios impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018 consideró como infundados los argumentos brindados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de los cuales se impugnó la constitucionalidad los artículos transitorios Segundo y Tercero del Decreto por el que se adicionó el artículo 10 Bis a la Ley General de Salud. Los artículos transitorios impugnados establecen lo siguiente:

“Segundo.- La Secretaría tendrá un plazo de 90 días naturales posteriores a la publicación de este Decreto para emitir las disposiciones y lineamientos necesarios para el ejercicio de este derecho en los casos que establece la Ley.

Tercero.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones

⁵² Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. pp. 123-124.

⁵³ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 154-155

legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.”⁵⁴

Sin embargo, el Tribunal Supremo de nuestro país no advirtió algún vicio de constitucionalidad en los artículos transitorios. Lo anterior en virtud de que, en congruencia con el criterio plasmado en la controversia constitucional 54/2009, el Pleno del Tribunal Supremo hace referencia a que:

“la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas respecto de la `salubridad general` está dispuesta en el artículo 13, apartados A y B, de la Ley General de Salud y permiten concluir que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, puede emitir normas técnicas comunes a la salubridad general que aseguren la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias aplicables en todo el territorio nacional, aún en las materias operadas por las entidades federativas, en términos de la propia Ley General de Salud.”⁵⁵

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refirió que las normas oficiales mexicanas que tienen por objeto regular la prestación de los servicios de salud se hallan en el ámbito de las competencias de la salubridad general.⁵⁶ Por ello, la Federación se encuentra legalmente facultada para emitir normas de carácter técnico que sean vinculantes para las entidades que compongan el Sistema Nacional de Salud.

No obstante, el propio Tribunal Supremo refiere que al haberse declarado la inconstitucionalidad del artículo 10 bis de la Ley General de Salud por una deficiente regulación de la objeción de conciencia, los artículos segundo y tercero transitorios del decreto que fue impugnado, “ya no tienen razón de ser, pues al expulsarse de esta ley marco el sistema normativo al que hacen referencia estas normas de tránsito, ya no existen los enunciados jurídicos a los que deberá ceñirse el legislador.”⁵⁷ Luego entonces, la Corte declaró también la invalidez de los artículos Segundo y Tercero Transitorios de dicho Decreto.

VII. Acceso a información objetiva y libre de valoraciones, morales religiosas o ideológicas

⁵⁴ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 136.

⁵⁵ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 138.

⁵⁶ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 139.

⁵⁷ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 166.

Si bien el criterio de la Suprema Corte refiere que la legislación sobre la objeción de conciencia podrá considerar que el personal médico objetor de conciencia sea quien brinde “toda la información y orientación necesaria a la persona beneficiaria de los servicios de salud, lo cual incluye, por lo menos que, a través de un trato digno, decoroso y sin discriminación alguna, le informe las opciones médicas con que cuenta”⁵⁸, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano estima pertinente que dicha información sea brindada por personal médico no objetor en virtud de las siguientes razones:

1) Por un lado, existe el grave riesgo de que el personal médico y de enfermería objetor no brinde información y orientación objetiva a la persona beneficiaria de los servicios de salud libre de toda clase de juicios valorativos de carácter religioso, ideológico o personal. Lo anterior, podría vulnerar el derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 4° de nuestra Carta Magna. Por ello, a fin de evitar dicho riesgo, se propone que la información sea brindada por parte de personal médico y de enfermería no objetor en lugar del personal sanitario objetor.

2) Por otro lado, se estima que el obligar a que sea el personal objetor quien brinde la información a la persona beneficiaria de los servicios de salud de un procedimiento que se contraponga con sus convicciones religiosas, ideológicas o personales, podría constituir una violación al artículo 24° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, en virtud de que, de regular de otra manera, es decir estableciendo la obligación de que el personal objetor de conciencia sea quien brinde la información correspondiente, se podría generar un dilema moral dentro del personal objetor por la realización de actos que puedan resultar contrarios a sus convicciones.

3) Finalmente, es de señalar que las personas beneficiarias de los servicios de salud, tienen derecho a que se les brinde información médica con un trato digno, decoroso, sin discriminación alguna y libre de toda clase de juicios valorativos de carácter religioso, ideológico o personal. En este sentido, se estima pertinente que la información sea brindada por personal no objetor de conciencia en lugar del personal objetor.

VIII. Marco jurídico

En cuanto al marco jurídico, resulta preciso mencionar que la regulación de la objeción de conciencia debe de ser acorde a lo establecido en múltiples disposiciones legales, constitucionales y de Derecho internacional.

⁵⁸ Aguilar, L. (2018). *Acción de inconstitucionalidad 54/2018*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 140.

En primer lugar, vale la pena mencionar que el artículo 1º Constitucional prohíbe toda forma de discriminación. Por ello, no se puede negar, por ejemplo, el acceso a servicios de salud a persona alguna. Dicho artículo menciona lo siguiente:

“Artículo 1º.- (...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

(...)”⁵⁹

De igual manera, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Textualmente dicho artículo refiere lo siguiente:

“Artículo 4.º (...)

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

(...)”⁶⁰

En este sentido, resulta evidente que la Carta Magna mandata que la protección de la salud de todas las personas debe de ser salvaguardada en todo momento por el Estado Mexicano.

⁵⁹ Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

⁶⁰ Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

Ahora bien, nuestra Constitución reconoce en el artículo 24º el derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión. A la letra dicho artículo refiere lo siguiente:

“Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.”

En este sentido, si bien es cierto que la propia Carta Magna reconoce este derecho, también lo es que el ejercicio de este derecho no puede, en ningún momento, contraponerse con otros derechos humanos tales como el derecho a la protección de la salud y el derecho a la vida.

Por su parte, la objeción de conciencia, tal como fue regulada e invalidada por el Tribunal Supremo de nuestro país, también vulnera el artículo 133º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dado que se violentan múltiples tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano. A la letra dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella **y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”⁶¹

⁶¹ Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

En este sentido, los artículos 4º y 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional firmado y ratificado por el Estado Mexicano establece la obligación de los Estados de respetar el derecho a la vida así como a la integridad física, psíquica y moral. A la letra dichos artículos establecen lo siguiente:

“ Artículo 4. Derecho a la Vida

1. **Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley** y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieran menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias

excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.”⁶²

Por su parte, el artículo 2º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), refiere que los los Estados deben de adoptar las medidas pertinentes, incluyendo por supuesto, aquellas de carácter legislativo a fin de que se modifiquen o deroguen aquellos ordenamientos jurídicos que discriminen a la mujer. Textualmente dicho artículo refiere lo siguiente:

“Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones,

⁶² Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>

una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.”⁶³

VII. Cuadro comparativo

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, se propone reformar el artículo 10 Bis y adicionar un artículo 465 Ter a la Ley General de Salud. A continuación se plasmará en una tabla comparativa cómo se propone reformar la Ley General de Salud a fin de cumplir con lo mandado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de objeción de conciencia:

LEY GENERAL DE SALUD	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 10 Bis.- El Personal médico y de enfermería que forme parte del Sistema Nacional de Salud, podrán ejercer la objeción de conciencia y excusarse de participar en la prestación de servicios que establece esta Ley.</p> <p>Cuando se ponga en riesgo la vida del paciente o se trate de una urgencia médica, no podrá invocarse la objeción de conciencia, en caso contrario se incurrirá en la causal de responsabilidad profesional.</p> <p>El ejercicio de la objeción de conciencia no derivará en ningún tipo de discriminación laboral.</p> <p><i>Declarado inválido por sentencia de la</i></p>	<p>Artículo 10 Bis.- El personal médico y de enfermería que forme parte del Sistema Nacional de Salud, podrán ejercer el derecho a la objeción de conciencia en los términos establecidos en este artículo.</p> <p>La objeción de conciencia es un derecho individual del personal médico y de enfermería que puede negarse a realizar alguno o algunos de los procedimientos sanitarios que sean parte de los servicios del Sistema Nacional de Salud por considerar que existan contravenciones a sus convicciones religiosas, ideológicas, éticas o de conciencia.</p> <p>El ejercicio de objeción de conciencia en ningún momento podrá tener como</p>

⁶³ Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>

SCJN a Acción de Inconstitucionalidad notificada para efectos legales 22-09-2021

resultado la denegación, retraso o restricción alguna a los servicios de salud o la violación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

El Estado, en sus órdenes de gobierno competentes, deberá garantizar que todas las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud cuenten con personal médico y de enfermería no objetor suficiente a fin de que sea posible brindar atención médica que procure el máximo nivel posible de salud de las personas.

Cuando el personal médico y de enfermería objetor atiende a algún o alguna paciente que requiera algún procedimiento médico que se contraponga con sus convicciones religiosas, ideológicas, éticas o de conciencia deberá de remitirlo o remitirla de manera inmediata y sin demora alguna, con personal médico o de enfermería no objetor del mismo centro de salud a fin de que se le brinde la atención médica requerida de acuerdo con lo dispuesto en el siguiente párrafo.

El personal médico y de enfermería no objetor al que sean remitidos las y los pacientes deberá proporcionar de manera objetiva toda la información y orientación

	<p>necesaria a las personas beneficiarias de los servicios de salud sobre las opciones médicas con que cuenta. Al momento de brindar dicha información, se deberá de otorgar un trato digno, decoroso y libre de toda forma de discriminación. El personal médico y de enfermería objetor y no objetor deberán abstenerse en todo momento de emitir toda clase de juicios valorativos de carácter religioso, ideológico o personal que pueda vulnerar la dignidad humana.</p> <p>La objeción de conciencia, no podrá ser invocada por el personal médico y de enfermería en los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Cuando su ejercicio ponga en riesgo la salud o vida del paciente;b) Cuando la negativa o postergación del servicio o servicios de salud pueda producir o agravar algún daño, o generar secuelas y/o alguna discapacidad;c) Cuando la negativa del servicio genere el prolongamiento del sufrimiento del paciente por la tardanza en la atención médica o signifique un suplicio o una carga desproporcionada;d) Cuando no haya alternativa viable y accesible para
--	--

	<p>brindar el servicio de salud requerido al paciente en condiciones de calidad y oportunidad;</p> <p>e) Cuando sea utilizada como argumento para negar la atención médica por motivos de discriminación o de odio; y</p> <p>f) Cuando sea utilizada como argumento para entorpecer o retrasar la prestación de servicios sanitarios.</p> <p>El incumplimiento de las disposiciones previstas en el presente artículo podrán dar lugar a responsabilidades profesionales contenidas en el artículo 465 Ter de la presente Ley.</p>
<p>(SIN CORRELATIVO)</p>	<p>Artículo 465 Ter. El personal médico y de enfermería que deliberadamente ponga en riesgo la salud o vida del paciente o que niegue, retrase o restrinja de cualquier manera el acceso a los servicios de salud argumentando la objeción de conciencia en contravención con lo dispuesto en el artículo 10 Bis de esta Ley se le impondrá la suspensión en el ejercicio profesional de uno a tres años.</p> <p>En caso de reincidencia en las conductas señaladas en el presente artículo la sanción será la prohibición de ejercer la práctica y el ejercicio profesional de salud de manera definitiva.</p>

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD

Primero. - Se reforma el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 10 Bis.- El personal médico y de enfermería que forme parte del Sistema Nacional de Salud, podrán ejercer el derecho a la objeción de conciencia en los términos establecidos en este artículo.

La objeción de conciencia es un derecho individual del personal médico y de enfermería que puede negarse a realizar alguno o algunos de los procedimientos sanitarios que sean parte de los servicios del Sistema Nacional de Salud por considerar que existan contravenciones a sus convicciones religiosas, ideológicas, éticas o de conciencia.

El ejercicio de objeción de conciencia en ningún momento podrá tener como resultado la denegación, retraso o restricción alguna a los servicios de salud o la violación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

El Estado, en sus órdenes de gobierno competentes, deberá garantizar que todas las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud cuenten con personal médico y de enfermería no objetor suficiente a fin de que sea posible brindar atención médica que procure el máximo nivel posible de salud de las personas.

Cuando el personal médico y de enfermería objetor atienda a algún o alguna paciente que requiera algún procedimiento médico que se contraponga con sus convicciones religiosas, ideológicas, éticas o de conciencia deberá de remitirlo o remitirla de manera inmediata y sin demora alguna, con personal médico o de enfermería no objetor del

mismo centro de salud a fin de que se le brinde la atención médica requerida de acuerdo con lo dispuesto en el siguiente párrafo.

El personal médico y de enfermería no objetor al que sean remitidos las y los pacientes deberá proporcionar de manera objetiva toda la información y orientación necesaria a las personas beneficiarias de los servicios de salud sobre las opciones médicas con que cuenta. Al momento de brindar dicha información, se deberá de otorgar un trato digno, decoroso y libre de toda forma de discriminación. El personal médico y de enfermería objetor y no objetor deberán abstenerse en todo momento de emitir toda clase de juicios valorativos de carácter religioso, ideológico o personal que pueda vulnerar la dignidad humana.

La objeción de conciencia, no podrá ser invocada por el personal médico y de enfermería en los siguientes supuestos:

- g) Cuando su ejercicio ponga en riesgo la salud o vida del paciente;
- h) Cuando la negativa o postergación del servicio o servicios de salud pueda producir o agravar algún daño, o generar secuelas y/o alguna discapacidad;
- i) Cuando la negativa del servicio genere el prolongamiento del sufrimiento del paciente por la tardanza en la atención médica o signifique un suplicio o una carga desproporcionada;
- j) Cuando no haya alternativa viable y accesible para brindar el servicio de salud requerido al paciente en condiciones de calidad y oportunidad;
- k) Cuando sea utilizada como argumento para negar la atención médica por motivos de discriminación o de odio; y
- l) Cuando sea utilizada como argumento para entorpecer o retrasar la prestación de servicios sanitarios.

El incumplimiento de las disposiciones previstas en el presente artículo podrán dar lugar a responsabilidades profesionales contenidas en el artículo 465 Ter de la presente Ley.

Segundo. Se adiciona el artículo 465 ter de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 465 Ter. El personal médico y de enfermería que deliberadamente ponga en riesgo la salud o vida del paciente o que niegue, retrase o restrinja de cualquier manera

el acceso a los servicios de salud argumentando la objeción de conciencia en contravención con lo dispuesto en el artículo 10 Bis de esta Ley se le impondrá la suspensión en el ejercicio profesional de uno a tres años.

En caso de reincidencia en las conductas señaladas en el presente artículo la sanción será la prohibición de ejercer la práctica y el ejercicio profesional de salud de manera definitiva.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- La Secretaría tendrá un plazo de 90 días naturales posteriores a la publicación de este Decreto para emitir las disposiciones y lineamientos necesarios para el ejercicio de este derecho en los casos que establece la Ley.

TERCERO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

CUARTO.- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión deberá de garantizar que el Presupuesto de Egresos de la Federación inmediato posterior a la aprobación del presente Decreto así como los subsecuentes, cuenten con los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de lo mandado en el Decreto.

Atentamente



Diputado Jorge Álvarez Máynez
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 08 de marzo de 2022.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 37 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS Y SE DEROGA EL INCISO D) DEL ARTÍCULO 201 Y LA PARTE CONDUCTENTE DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL MISMO ARTÍCULO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

Las que suscriben, Diputada Andrea Chávez Treviño integrante del Grupo Parlamentario de Morena y la Diputada Yolanda de la Torre Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, en la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6 numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 25 y 37 de la Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGPSEDMTP) y se deroga el inciso d) del artículo 201 y la parte conducente del segundo párrafo del mismo artículo del código penal federal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el México de hoy nos encontramos frente a varias realidades complejas que plantean retos para las autoridades encargadas de las funciones de seguridad y

la impartición de justicia. Una de ellas, que se desarrolla en el contexto de violencia es aquella que se presenta en los casos del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes que sirven como halcones, dedos, mensajeros, combatientes, vigilantes, cocineros u otro tipo de labores para los grupos armados y del crimen organizado. A la fecha, no existen cifras oficiales de los niños y niñas reclutados por los grupos armados organizados al margen de la ley, situación que además de preocupante, refleja la necesidad de atender el tema con una perspectiva integral.

Según el informe publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en noviembre de 2015, titulado "Violencia, niñez y crimen organizado", los adolescentes, son los principales sujetos en ser responsabilizados por el clima de inseguridad que se vive en algunas de las comunidades de América Latina. Este discurso se centra mayoritariamente en los adolescentes hombre de barrios pobres y no urbanos, pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos y discriminados, frecuentemente estigmatizados y señalados como "peligros sociales" latentes.¹

En dicho informe igualmente se hace un análisis de las condiciones en las que viven los niños, niñas y adolescentes en contextos con presencia de grupos criminales. Se observa como muchos de ellos sufren situaciones de violencia, abuso y negligencia en sus hogares, comunidades y escuela, por parte de adultos y de sus pares. A este escenario, se suman obstáculos para el acceso a la educación, oportunidades laborales y a un empleo digno, y finalmente, a esta ausencia de oportunidades para desarrollar un proyecto de vida se adiciones que sufren presiones, amenazas o engaños para sumarse a colaborar con organizaciones criminales y delincuentes; o incluso, ellas y ellos mismos se

¹ Cfr. Violencia, niñez y crimen organizado, publicado por la CIDH, el 11 de noviembre de 2015, página 11, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>

acercan a estos grupos en búsqueda de un proyecto, protección y sentido de pertenencia, que no logran obtener en otros espacios.

Los hechos observados en Brasil, Colombia y México han permitido detectar que una vez insertos en las estructuras criminales son utilizados por los adultos en una amplia variedad de funciones, desde vigilancia, traslado y venta de drogas, hasta robos, extorsione y secuestros, o cualquier otra actividad violenta relacionadas con el mantenimiento de los intereses de cada grupo delictivo.

Sobre las circunstancias particulares de México, la Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), en el documento titulado "Infancia y Conflicto Armado en México | Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados", estiman que hay por lo menos *30.000 niños y adolescentes menores de 18 años que cooperan activamente con la delincuencia organizada en actividades que van desde la extorsión y el tráfico de personas hasta la piratería y el narcotráfico.*²

Igualmente, se detalla que *los niños son integrados a organizaciones criminales a partir de los 10 y 11 años de edad, o incluso a edades más tempranas, "para trabajar para traficantes, ya sea de productos ilícitos (drogas o armas) o de personas (burreros)", como para realizar asaltos, agresiones y secuestros. Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos de la niñez reportaron que: (...) ya a partir de los 9-10 años, los niños y las niñas se involucran en delitos, sobre todo en la trata de personas. Los niños más pequeños son utilizados como vigías o informadores, o se les utiliza para abordar los trenes, monitoreando la cantidad de migrantes que llegan cada día. A partir de los 12 años, se les utiliza para cuidar las casas de seguridad y controlar que nadie se*

² Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, publicado en 2011, página. 36, consultable en <http://aularedim.net/wp-content/uploads/11iaespanol.pdf>

*escape. Los más grandes, a partir de los 16 años, trabajan en ejercicios más violentos, como los secuestros, los asesinatos, y todos portan armas.*³

A la luz de esta información, el Comité de los Derechos de los Niños a México el 5 de junio de 2015⁴, recomendó a México realizar un registro de casos, **tipificar penalmente el delito de reclutamiento** y crear programas de desvinculación de niños reclutados, entre otras acciones.

Asimismo, desde 2019 el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de México⁵, reconoció como pendiente la necesidad de atender el tema del reclutamiento forzoso.

Finalmente, en marzo del 2020, durante el 175° Periodo de Sesiones de la CIDH, se convocó a México a participar en la audiencia "Protección de la niñez en México: reclutamientos forzados y desapariciones", con el fin de mostrar el contexto nacional de violencia, y exponer los avances y obstáculos que se han presentado en México para adoptar acciones y medidas contundentes para la protección de derechos humanos para las niñas, niños y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado.

Este siendo el precedente más cercano de solicitudes de información sobre si existen acciones específicas para prevenir o evitar el reclutamiento forzado o, en su caso, comprometerse a trabajar en una estrategia de prevención. A la fecha, continuamos sin contar con una respuesta contundente en sentido afirmativo ante esta solicitud.

³ *Ibid*, página 37.

⁴ Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, publicado el 8 de junio de 2015, página 10, consultable en https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf

⁵ Cfr. Acta de Sesión de Reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). 30 abril 2019, consultable en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469523/ACTA_DE_REINSTALACION_DEL_SIPINNA.pdf

Casos paradigmáticos de reclutamiento de menores en México

En nuestra historia reciente se han registrado diversos casos que han hecho manifiesta la urgente necesidad de construir elementos normativos que funcionen como incentivos para reconocer que las niñas, niños y adolescentes son víctimas del reclutamiento, y que esta actividad por parte de adultos que conducen e integran los grupos criminales, abusa de la falta de capacidad de los menores de edad para comprender la naturaleza de los actos que realizan; y en esa lógica de que precisamente por ser menores de edad, están esta condición que representa para los miembros del crimen organizado una excusa e incentivo para reclutarlos a fin de realizar ciertas actividades, con pleno conocimiento de que por ser menores edad, no serán imputados con la misma pena que le correspondería a una persona mayor de edad. De tal forma que hacen de los menores reclutados la carne de cañón, el último eslabón de la cadena de sus operaciones ilícitas, utilizándolos como si se tratara de una mercancía, buscando darle la vuelta a la ley y a nuestro sistema de justicia.

Esta dura realidad se ha ido documentando en casos que se visibilizan a los niños, niñas y adolescentes reclutados como una víctima más de la violencia y de esta forma de explotación, algunos ejemplos a continuación:

A. CASO DE NIÑOS RECLUTADOS EN CHILAPA, GUERRERO DE MAYO DE 2019

En mayo de 2019 medios de comunicación difundieron un video en el que se apreciaba a un grupo de aproximadamente 8 niñas y niños, de no más de 10 años de edad incorporados a las fuerzas de la policía comunitaria

local⁶, donde realizan ejercicios militares, portando "armas" de palo enviando un mensaje a los grupos delictivos de "Los Rojos" y "Los Ardillos."

Los niños se asumen como sobrevivientes de la masacre del 17 de enero del año 2019, cuando se reportaron al menos 12 muertos y cuatro heridos durante una irrupción armada del grupo de Los Ardillos a los poblados de Zoyapexco y Rincón de Chautla⁷.

La tensión en esta zona indígena de Guerrero se mantiene ante la confrontación entre los grupos de "Los Ardillos" y "Los Rojos" en los municipios de Hueycantenango y Chilapa, donde se ha denunciado la ejecución de un niño de ocho años y un adulto durante una balacera en plena zona urbana.

Posterior a mayo de 2019, después de que fueran acribillados en Chilapa, los promotores del Consejo Indígena Popular de Guerrero Emiliano Zapata (Cipog-EZ), se difundió un video en el que un grupo de niños realiza ejercicios militares con "armas" de madera. En la grabación advierten a las bandas de "Los Rojos" y "Los Ardillos" que por cada comunitario asesinado matarían a diez sicarios. Ante las constantes tensiones y conflictos en el municipio de Chilapa, las niñas, niños y adolescentes huérfanos han abandonado escuelas para sumarse a la guerra de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de los Pueblos Fundadores (CRAC-PF) y al crimen organizado.

⁶ Cfr. Informe Especial, sobre la situación que en materia de desaparición de personas y delitos vinculados impera en el municipio de Chilapa de Álvarez, Guerrero, CNDH, publicado en 2019, página 188, disponible en <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-la-situacion-que-en-materia-de-personas-desaparecidas-y-delitos>

⁷ Cfr. "La masacre que provocó que armaran a los niños en Chilapa", Infobae, publicado el 23 de enero de 2020, consultable en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/01/23/la-masacre-que-provoco-que-armaran-a-los-ninos-en-chilapa/>

B. EL CASO DE 'ALFREDO', EN LA MODALIDAD DE RECLUTAMIENTO LLEVÁNDOSE A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE FORMA MASIVA Y ARBITRARIA.

'Alfredo' tenía 17 años, vivía en Toluca, Estado de México y fue privado de su libertad junto con otros menores, para ser llevados a un campo de entrenamiento de un grupo de criminal que opera en la Región Tierra Caliente, Guerrero

En su testimonio, Alfredo señaló que en el campo de entrenamiento "había decenas de jóvenes" privados de su libertad, obligados a entrenarse para formar parte del grupo armado del crimen organizado, había grupos de 20, 30, 15 o 10 personas de entre 14 y 20 años, a merced de sus captores. Finalmente logró huir y estudia su último año de preparatoria.⁸

C. EL CASO DE "JUANITO PISTOLAS" DEL CÁRTEL DEL NOROESTE EL CÁRTEL DEL NORESTE (CDN)

En el 2019 se difundieron imágenes en redes sociales en las que muestra a niños que trabajan para el CDN, sirviendo de "halcones" de sicarios o mulas para repartir droga.

En Nuevo Laredo, Tamaulipas a finales de agosto del 2019, "Juanito Pistolas" de 16 años, viajaba a bordo de una camioneta con otros integrantes de la célula operativa y fue presuntamente víctima de ejecución extrajudicial en un enfrentamiento con policías seguridad pública estatal, donde fue decapitado con las ráfagas de las armas largas.⁹

⁸ Cfr. Periódico Guerrero, Instante Escapa joven de campo de concentración del narco en la Tierra Caliente de Guerrero, link: <https://guerreroal instante.com/?p=21190>

⁹ Cfr. Periódico Vanguardia México bajo el título de "Surge 'La Bacteria'... otro niño sicario del Cártel del Noreste en Tamaulipas (fotos)", publicada del 23 de septiembre de 2019, consultable en <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/surge-la-bacteria-otro-nino-sicario-del-carte-del-noreste-en-tamaulipas-fotos-EUVG3483766>

D. RECLUTAMIENTO MEDIANTE EL USO DE PLATAFORMAS DE VIDEO JUEGOS

La Secretaría de Seguridad Pública Federal, advirtió sobre una nueva modalidad del crimen organizado para reclutar niños y jóvenes, a través de video juegos en línea, con el objetivo de habilitarlos como vigías o "halcones" Utilizando plataformas de desarrolladores de video juegos como "Free Fire", "Call of Duty", "Gears of War" y "Grand Theft Auto V", como el caso de tres menores de edad que habían sido enganchados en Oaxaca, a través del video juego Free Fire y los miembros del grupo delictivo se disponían a trasladarlos a la ciudad de Monterrey.¹⁰

Así, el reclutamiento forzoso sucede en un contexto de conflicto social y de ha ido adaptando incluso a modalidades que usan como instrumento del reclutamiento los avances tecnológicos y video juegos. Es claro que estamos frente a un fenómeno multifacético que debe considerarse en cada una de sus formas y a la luz de la normatividad vigente a la fecha, pues el analizarlo así nos lleva a concluir cuál es la verdadera amenaza que se debe combatir que proponemos atender a través de la presente iniciativa.

La tipificación del delito de reclutamiento de menores en México, un compromiso pendiente en materia de derechos humano de niñas, niños y adolescentes

México ratificó la Convención sobre los Derechos de las Niñas y Niños de 1990, igualmente como país parte de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó

¹⁰ "Gobierno advierte que el crimen organizado recluta a jóvenes y niños mediante juegos en línea" revista Proceso, publicado el 20 de octubre de 2021, consultable en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/10/20/gobierno-advierte-que-el-crimen-organizado-recluta-jovenes-ninos-mediante-juegos-en-linea-274251.html>

la Resolución 1386 (XIV), de la Asamblea General, A/4354 de 1959, de la Declaración de los Derechos del Niño y los dos Protocolos Facultativos de la Referida Convención en los que México es parte; en todos ellos se reconoce el **principio del interés superior de la niñez**¹¹, que indica la existencia de una obligación de origen internacional para que las autoridades Mexicanas reconozcan este principio como guía en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, incluidas las medidas legislativas, en todos sus ámbitos de actuación; igualmente, armonizado al contenido de los mencionados instrumentos internacionales, nuestra Carta Magna señala el mismo principio fundamental para entender los derechos humanos de los menores, indicando en su artículo 4o, que: en todas las decisiones y actuaciones del Estado **se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez**, garantizando de manera plena sus derechos.

El Comité de los Derechos de los Niños que recomendó en el 2015, llevar a cabo la tipificación del delito de reclutamiento de menores como un delito específico, es el organismo internacional creado en seguimiento por los estados parte de la Convención para analizar el cumplimiento progresivo de los compromisos internacionales de México, derivados de la firma de todos estos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes; organismo frente al cual hoy tenemos este compromiso aún pendiente.

El reclutamiento de menores como forma de explotación

La Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Ley General de Trata), señala que *la utilización de personas menores de dieciocho*

¹¹ Cfr. Artículo 3,7,9,10, 20, 21 y 37 de la Convención sobre los Derechos de Niñas y Niños; principios 2 y 7 de la Declaración de los Derechos del Niño de la ONU; Preámbulo del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la participación de Niños en los Conflictos Armados, y artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de los niños en la pornografía

años en actividades de delincuencia organizada, es una forma de explotación, tipificando la conducta en su artículo 25, de la siguiente forma:

"Artículo 25. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, a quien utilice a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el artículo 2o de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada."

Es importante señalar que, en cumplimiento al principio de legalidad, sólo podrá imputarse este delito si la participación del menor de edad se ubica en alguno de los delitos fines de la organización delictiva. De tal manera que quedan excluidos los tipos penales adicionados mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de junio del 2016, que incorporó los delitos previstos en los artículos 2 Bis (conspiración)¹² y 2 ter¹³ (participación indirecta en la delincuencia organizada).

Lo anterior, nos coloca en el escenario en el que el "halconeo" (actividad de informar a los miembros de la delincuencia organizada sobre la presencia de fuerzas federales o policiales) una de las funciones más comunes desempeñadas por los menores reclutados, o las funciones como "dedos" (dedicados a ubicar y señalar a miembros de organizaciones delictivas antagónicas en la zona) no se encuentran en esos supuestos, por lo que no son sancionables en términos del artículo 25, pues no participan en las actividades delictivas de la organización, aunque sí contribuyen de manera indirecta al logro de sus fines. De tal forma que

¹² Cfr. Artículo 2o. Bis.- Se impondrá hasta dos terceras partes de las penas previstas en el artículo 4o. del presente instrumento a quienes resuelvan de concierto cometer las conductas señaladas en el artículo 2o. de la presente Ley y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación (...), Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el DOF el 7 de noviembre de 1996.

¹³ Ibid. Artículo 2o. Ter.- También se sancionará con las penas contenidas en el artículo 4o. de esta Ley a quien a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de una organización criminal, participe intencional y activamente en sus actividades ilícitas u otras de distinta naturaleza cuando conozca que con su participación contribuye al logro de la finalidad delictiva.

el supuesto normativo no abarca la conducta que busca inhibirse mediante una sanción penal.

La realidad es que debemos considerar al reclutamiento como una forma de explotación, que ubica al menor de edad en conflicto con la ley, sin que tenga plena conciencia de ello y más bien en una condición de víctima del delito. Lo anterior, llevara a que en ciertos casos, se excluya su responsabilidad en las conductas tipificadas como delito en las que hubiese intervenido, tal como lo prevé el artículo 37 de la Ley General de Trata.¹⁴

Sin embargo, la redacción actual en la citada Ley General, al constreñirlo a la no exigibilidad de otra conducta, lo ubica como una causa de inculpabilidad, lo que obliga al Ministerio Público de manera oficiosa, o bien, por la defensa del adolescente en conflicto con la ley, a demostrar fehaciente que la víctima, en este caso la persona menor de edad, se encontraba sujeta al control o amenaza de sus victimarios, la persona mayor de edad, y que no le era exigible una conducta diversa. Interpretación que ha sido confirmada por la jurisprudencia 1a. cx/2005, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵

¹⁴ Cfr. **Artículo 37.** No se procederá en contra de la víctima de los delitos previstos en esta Ley por delitos que hubiesen cometido mientras estuvieran sujetas al control o amenaza de sus victimarios, cuando no les sea exigible otra conducta, de la Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

¹⁵ **CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO. LA CARGA DE LA PRUEBA LE CORRESPONDE A QUIEN LA HACE VALER.** Se entiende por causa de exclusión del delito aquella que, concurriendo en el comportamiento de una persona, la releva de su responsabilidad penal, aun cuando la acción u omisión que haya realizado esté prevista en la ley como delito. Ahora bien, la carga de la prueba corresponde a quien hace valer dicha causa, atento al principio general de derecho que establece que quien afirma está obligado a probar, lo mismo que el que niega, cuando su negación sea contraria a una presunción legal o cuando envuelva la afirmación expresa de un hecho. Lo anterior no vulnera los principios de debido proceso legal y acusatorio, íntimamente relacionados con el principio de presunción de inocencia -implícitamente reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, pues ello de ninguna manera releva al Ministerio Público de la Federación de la carga de la prueba de todos los elementos del delito, sino que únicamente impone al procesado la carga probatoria respecto a la causa de exclusión del delito que haga valer, una vez que éste ha sido plenamente probado por la referida representación social, por implicar una afirmación contraria a lo probado, que corresponde probar a quien la sostiene.

El reclutamiento de menores como agravante de los delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Otro elemento a considerar es el tratamiento de la participación de menores de menores de edad, que si está actualmente previsto como agravante en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), en comparación con lo que se establece en la Ley General de Trata. La LFDO, en su artículo 5, fracción II, establece como agravante, la utilización de menores de edad en la comisión de los delitos que en ella se contemplan.

En su texto se señala que se aumentará en una mitad la pena prevista en el artículo 4, que va de los 20 a 40 años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, cuando *se tengan funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, en los casos de los delitos contra la salud; operaciones con recursos de procedencia ilícita; trata de personas; secuestro y delitos cometidos en materia de robo de hidrocarburos* del artículo 2o. de esta Ley, y de 10 a 20 años, a quienes no tengan esas funciones.

Mientras que para los demás delitos que prevé el artículo 2 de la LFDO, la pena de prisión a imponer es de 8 a 16 años de prisión cuando se tengan funciones de administración, dirección o supervisión, y de 4 a 8 años cuando no se tengan dichas funciones.

Por otra parte, contrario a lo que sucede con la tipificación del delito vigente en el artículo 25 de la Ley General de Trata, esta agravante sí podrá aplicarse cuando se utilice a un niño o adolescente en la comisión de los delitos previstos en los artículos 2 Bis y 2 Ter de la LFDO.

El reclutamiento de menores para la comisión de cualquier otro delito federal

Finalmente, respecto a la utilización de menores de edad en cualquier otro delito federal, o bien, en la conformación de una asociación delictuosa, se tipificó el delito de *Corrupción de Personas Menores de Dieciocho Años de Edad o de Personas que no tienen Capacidad para comprender el significado del Hecho o de Personas que no tienen Capacidad para Resistirlo*, que atenta contra el libre desarrollo de la personalidad, de conformidad con el artículo 201 del Código Penal Federal:

Artículo 201.- Comete el delito de corrupción de menores, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos:

(...)

d) Comisión de algún delito;

e) Formar parte de una asociación delictuosa; o

(...)

*A quién cometa este delito se le impondrá: en el caso del inciso a) o b) pena de prisión de cinco a diez años y multa de quinientos a mil días; en el caso del inciso c) pena de prisión de cuatro a nueve años y de cuatrocientos a novecientos días multa; **en el caso del inciso d) se estará a lo dispuesto en el artículo 52, del Capítulo I, del Título Tercero, del presente Código;** en el caso del inciso e) o f) pena de prisión de siete a doce años y multa de ochocientos a dos mil quinientos días.*

Destaca que no se señaló una sanción específica para la conducta consistente en obligar, inducir, facilitar o procurar a una o varias personas menores de 18 años a cometer algún delito (inciso d), sino que se hace una remisión al artículo 52 del Código Penal Federal, el cual establece:

*Artículo 52.- El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes **dentro de los límites señalados para cada delito**, con base en la gravedad del ilícito, la calidad y condición específica de*

la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta(...)

Así pues, se advierte que nos encontramos frente a una falta de técnica legislativa pues el artículo 201 y la parte correspondiente de su segundo párrafo, se contraponen con el principio de legalidad en su vertiente de "taxatividad" conforme al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no señalar la pena atribuible a la conducta que se pretende sancionar, sirve de apoyo la tesis II.2o.P.187 P, emanada del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, con número de registro 175846 en la sistematización del SJF.¹⁶

Es así, que en los hechos del día a día de nuestro sistema de impartición de justicia, resulta poco viable imputar a una persona el delito contemplado en el artículo 201 inciso d) y en este supuesto, se deja impune la conducta consistente en *obligar, inducir, facilitar o procurar a una persona que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo, a cometer algún delito, y, en el caso de los menores de 18 años, si se excluye su responsabilidad, ya sea porque actúa sin libertad (bajo el influjo de violencia) o sin conocimiento (inducido por un error)*, se podría imputar al sujeto activo el delito cometido bajo la forma de

¹⁶ "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

El artículo 14 de la Constitución Federal consagra el conocido apotegma *nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa* traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho. Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad; de igual forma, el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traduciéndose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa, en el caso mexicano en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

intervención prevista en el artículo 13, fracción V del Código Penal Federal (autoría mediata).

A este respecto en la doctrina, se menciona que en la autoría mediata, el sujeto activo comete el hecho ilícito sirviéndose de otro, presuponiendo la existencia de dos sujetos, el que lleva a cabo la conducta, y el que hace las veces de "instrumento".¹⁷

La persona mayor de edad en este caso del reclutamiento, se puede servir de la otra persona, menor de edad, por dos medios:

- a) **El error:** A través del engaño induciéndolo al error para cometer un delito.
- b) **Coacción moral:** Amenazando a una persona obligándolo a cometer el delito.

Esto es precisamente a lo que nos enfrentamos en el caso del reclutamiento de menores, las personas adultas abusan del error en el que se encuentra el menor de edad y/o mediante la coacción que logran con el uso de la violencia y la fuerza física, los obligan a cometer alguna conducta ilícita, de aquellas que ya se han mencionado previamente. Sirve de respaldo a esta afirmación la Tesis: III.1o.P.70 P. Novena Época. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, enero de 2006. Página: 2327.¹⁸

¹⁷ Revista de Derecho Penal y Criminología, "La autoría mediata en algunos supuestos de error", Carolina Bolea Bardón, 2.ª Época, N.º 12 (2003), págs. 11-44, consultable en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2003-12-5010&dslD=Documento.pdf>

¹⁸ AUTORÍA MEDIATA. SE ACTUALIZA ESTA FORMA DE PARTICIPACIÓN DELICTIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, CUANDO EL ACTIVO SE VALE DE UNA PERSONA EXCLUIDA DE RESPONSABILIDAD POR CARECER DE CONOCIMIENTO Y VOLUNTAD, PARA QUE REALICE LA CONDUCTA TÍPICA QUERIDA POR AQUÉL.

El artículo 13, fracción IV, del Código Penal Federal textualmente dispone: "Artículo 13. Son autores o partícipes del delito: ... IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro.". En este precepto el legislador se refiere al autor mediato, pues así se advierte del dictamen emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Justicia, Segunda del Departamento del Distrito y Segunda Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, correspondiente a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, entre otras, su artículo 13, la cual fue

Las víctimas de reclutamiento de menores y su responsabilidad como infractores

El Sistema Integral de Justicia para Adolescentes vigente fue creado a partir de los parámetros que nos señala el artículo 18 constitucional e indica el piso mínimo de las reglas que deberán observarse en la construcción del marco normativo federal y local en cada entidad del país, que dará respuestas concretas para abordar los casos en los que se atribuya la comisión o la participación de un delito a menores de edad en el rango de doce a dieciocho años. Antes de los doce años, el propio texto constitucional indica que el menor infractor será únicamente sujeto a asistencia social. Sin embargo, en el caso de los menores de doce a dieciocho años, nos encontramos frente al grupo de población que son víctimas del reclutamiento de menores que proponemos tipificar en esta iniciativa, y en ocasiones, serán a su vez sujetos activos de conductas que estén previstas en la legislación penal como delitos.

La naturaleza y finalidad del reclutamiento como fenómeno, es precisamente involucrar al menor de edad en la comisión de hechos ilícitos, convirtiéndolo en un medio, de los grupos de crimen organizado para lograr los fines de sus organizaciones. De tal manera, que en la realidad un menor de edad que en su momento pudo haber sido reclutado a los diez años, sustraído de su hogar con violencia, puede bien a los doce años una vez que ya ha asimilado y normalizado sus funciones en el contexto de violencia que operan los delincuentes, cometer

aprobada y cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, en la que en torno a la reforma de este numeral se explicó: "3. Se estimó conveniente proponer la reforma del artículo 13 que actualmente regula la autoría y participación en forma deficiente y confusa. En la reforma planteada, no se excluye ninguna de las hipótesis contempladas en el actual artículo 13, para evitar cualquier peligro de impunidad; y al propio tiempo se reordena, en forma más técnica, la participación delictiva, contemplando explícitamente los casos de preparación o acuerdo relacionados con un delito cometido, autoría material, coautoría, coautoría intelectual, autoría mediata, complicidad por promesa anterior y complicidad correspectiva.". Por su parte, la doctrina dominante ha definido al autor mediato como aquel que realiza el resultado querido utilizando a otro como mero instrumento para que efectúe la conducta típica, siempre y cuando este último desconozca lo ilícito de su proceder; es decir, los autores mediatos son los que realizan un delito valiéndose de una persona excluida de responsabilidad, ya sea porque actúa sin libertad (con violencia) o sin conocimiento (error) o cuando es inconsciente de la trascendencia penal de lo que hace (inimputable) o en determinados casos cuando actúa en condiciones de obediencia jerárquica por razones de subordinación legítima, hipótesis todas éstas en las que el sujeto utilizado como instrumento no será responsable por carecer de conocimiento y voluntad.

una conducta constitutiva de delito, y el hecho de haber sido víctima del reclutamiento en su momento, no debería eximirlo de su responsabilidad penal hoy, cuando comete la conducta infractora.

La finalidad del sistema de justicia para adolescentes es, entre otras, prevenir y controlar la delincuencia juvenil y apoyar a quienes están inmersos en ella, de tal forma que la intención de esta iniciativa no es desconocer esta finalidad, sino únicamente cambiar la perspectiva con la que se caracteriza al menor infractor que fue objeto de reclutamiento, pues el menor en estos casos, es a su vez una víctima, que en un escenario negativo puede convertirse en victimario en un futuro, y en un escenario positivo, puede convertirse en un caso de éxito cuando la prevención y los programas de readaptación y asistencia social, afecten al menor víctima de reclutamiento de tal manera que lo desvinculen de las actividades ilícitas procurando su reinserción social y protegiendo su libre desarrollo de la personalidad.

De tal manera, que es parte toral de esta iniciativa igualmente adicionar un segundo párrafo al artículo 37 de la LGPSEDMTP, pue en él se contemplan los supuestos en los que las víctimas de trata no serán responsables penalmente precisamente por tener esta calidad y actuar *sujetas al control o amenaza de sus victimarios*; de tal forma que para el caso de los menores infractores que fueron víctimas de reclutamiento, no les será aplicable el mismo beneficio y deberán enfrentar las sanciones que correspondan a su conducta ilícita. Con esta previsión, se estarán respetando los derechos de las víctimas de delito, incluida la reparación del daño; y se consolida una armonización legislativa pues el modelo de justicia que prevalece hoy en México para niñas, niños y adolescentes, definido constitucionalmente, establece que las únicas conductas que son objeto de sanción son exclusivamente las tipificadas en las leyes como delitos, distinguiendo el derecho penal de adolescentes del de adultos, precisamente en que el fin de las sanciones origina un derecho penal educativo o de naturaleza sancionadora educativa, no así en el caso del sistema de justicia de adultos que privilegia el

aspecto punitivo. Lo anterior, atendiendo al principio de interés superior de la niñez y protección integral de la infancia privilegiando el aspecto educativo y de reinserción familiar¹⁹, por lo que es indiscutiblemente deseable que el menor infractor -aunque víctima de reclutamiento-, sea sancionado en estos términos con el fin último de readaptarlo y desvincularlo de las causas que lo llevaron a delinquir.

Conclusiones

En la actualidad, debemos plantearnos estrategias que atiendan las causas de los problemas que aquejan a nuestra gente, no se pueden esperar resultados distintos con las mismas acciones. El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes para la comisión de actos ilícitos, se encuentra en ese supuesto. A pesar de que contamos con diversos antecedentes de casos registrados y el marco normativo que nos provee el Código Penal Federal, la LGPSEDMTP, la LNSIIPA y la LFDO, la realidad es que, al día de hoy, no contamos con un instrumento jurídico adecuado y armonizado que ayude efectivamente a erradicar el reclutamiento, desincentivando a los grupos del crimen organizado de continuar con esta práctica, reconociendo que los menores de edad, son víctimas del ciclo de violencia y precariedad en el que viven en ocasiones.

Si bien se encuentran los antecedentes de la tipificación de actividades ilícitas cometidas mediante el uso de menores de edad, en el artículo 25 de la LGPSEDMTP, que solo contempla delitos relacionados con el crimen organizado, y el artículo 201 del Código Penal Federal, que tipifica la corrupción de menores, estos tipos penales no contemplan el supuesto del reclutamiento de menores

¹⁹ Cfr. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ES CONTRARIO A LA LEY SUPREMA CONSIDERAR COMO ANTECEDENTE PENAL DE UNA PERSONA, EN UN PROCESO PENAL FEDERAL PARA ADULTOS, UNA CONDUCTA ANTISOCIAL QUE COMETIÓ CUANDO CONTABA CON DIECISÉIS AÑOS Y ESTABA EN VIGOR EL TEXTO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO Y ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE DICIEMBRE DE 2005, Primera Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Penal, Tesis: 1a. I/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 666.

específicamente y se pretende englobarlo en modalidades de ilícitos de trata y corrupción, o grados de participación en la comisión de otros delitos, que simplemente no atienden las causas de fondo detrás del reclutamiento de menores.

Lo cierto, es que esta visión que privilegia el aspecto punitivo del derecho penal, desde el surgimiento en la LGPSEDMTP, se ha quedado corto en su planteamiento pues a las niñas, niños y adolescentes continua dándoles un tratamiento que castiga sus circunstancias de vulnerabilidad, en lugar de prevenirla, como si los menores de edad tuvieran pleno conocimiento de la gravedad de los hechos en los que se involucran, como si no fueran víctimas de las circunstancias que los llevan ahí, como sus condiciones socioeconómicas o los entornos de violencia en los que crecen y se desenvuelven.

Lo anterior, en lugar de hacernos cargo, como sociedad y autoridades, de que estas condiciones cambien o de reducir el incentivo que representa para los miembros del crimen organizado el reclutar a menores de edad para realizar actividades ilícitas -precisamente con acciones como tipificar como delito la actividad, del reclutamiento-, en cambio, lo que sí hemos hecho y continuamos haciendo, es desconocer su calidad como víctimas y darles un tratamiento similar a Las personas mayores de edad, cuando son estos últimos los que mediante coacción, engaño, enganche o dolo, abusando de su condición biopsicosocial en desarrollo, inducen a las y los menores de edad a involucrarse en actividades ilícitas, normalizando y desvirtuando la realidad para ellos, de forma que afectan su pleno y libre desarrollo de la personalidad , ingresándolos al mundo de los grupos delincuenciales y actividades ilícitas, como si esto fuera parte de una realidad estandarizada y la violencia naturalizada.

Asimismo, con la reforma planteada adicionando el segundo párrafo del artículo 37 de la LGPSEDMTP, se establece un esquema que se adecua a los lineamientos que nos marca la LNSIIPA de forma que las conductas infractoras graves de los menores de edad, que pudieren a su vez ser víctimas del delito de reclutamiento, no queden excluidas de la responsabilidad penal correspondiente, y se integren como parte del proceso previsto para los adolescentes infractores evitando así la reincidencia y contribuyendo a su reintegración en el marco de los estándares de Derechos Humanos correspondientes, procurando su desvinculación de las actividades delictivas y al mismo tiempo salvaguardando y reparando los derechos de las víctimas de los delitos que el menor de edad pudiere haber cometido.

Adicionalmente, este estado de cosas ha llevado a que, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, México continúe incumpliendo con la obligación de velar por el interés superior del menor y no observe la recomendación directa que formuló el Comité de los Derechos del Niño desde el 2015. La recomendación del Comité de Derechos de la Infancia de la ONU fue clara: se debe tipificar el reclutamiento de menores, nada más, ni nada menos.

No podemos continuar ignorando que la estrategia para atender este grave problema del reclutamiento de menores ha sido insuficiente, tan es así que se refleja en el creciente número de casos, la escalada de los que se han ido documentando en medios de comunicación, así como en la falta de datos oficiales duros. Los indicadores son claros, debemos buscar soluciones con otros remedios, prevenir en lugar de castigar, construir una estrategia de seguridad que comprenda integralmente los métodos con los que operan las organizaciones criminales en México.

En los últimos años, con la presente administración se ha podido avanzar en atender las causas que originan la violencia, porque entre otras cosas, hemos

volteado a atender a las personas jóvenes, y priorizando las acciones a favor de los más pobres, y en esa misma lógica, la tipificación del delito de reclutamiento es el primero, e indispensable paso, para el inicio de un camino de políticas públicas diversas en este tema, que nos permitirán solucionar las necesidades de este sector en situación de vulnerabilidad de la población, como lo son las niñas, niños y adolescentes de México en situación de violencia. Igualmente, esta medida representa la oportunidad de saldar ese compromiso internacional pendiente al tipificar específicamente el delito de reclutamiento de menores.

Esta acción legislativa, adecuada a su propia realidad y marco jurídico, colocara a México dentro de los primeros países de América Latina en tipificar del delito de reclutamiento de menores en su legislación penal, al lado de Colombia, que ya cuenta con esta medida en el artículo 162 de su Código Penal Colombiano vigente a la fecha.

Es por lo anteriormente expuesto, que se somete a consideración de esta LXV Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 37 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS Y SE DEROGAN EL INCISO D) Y LA SECCIÓN CORRESPONDIENTE DE SU PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 201 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

PRIMERO.- Se reforman y adicionan los artículos 25 y 37 de la Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de

Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil veces la unidad de medida y actualización, a quien obligue, induzca o facilite a una o varias personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo, a cometer algún delito aun cuando no obtenga un beneficio directamente.

Las penas previstas en el párrafo anterior se agravarán hasta en una mitad en sus márgenes mínimo y máximo cuando el delito al que se obligue, induzca, facilite o procure a cometer sea de los que establece y sanciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 37. No se procederá en contra de la víctima de los delitos previstos en esta Ley por delitos que hubiesen cometido mientras estuvieran sujetas al control o amenaza de sus victimarios, cuando no les sea exigible otra conducta

Lo anterior, no excluye la responsabilidad penal que pueda existir conforme a la Ley del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

SEGUNDO.- Se deroga el inciso d) del artículo 201 y la parte conducente del segundo párrafo del mismo precepto del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 201.- Comete el delito de corrupción de menores, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad

o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos:

a) a c)

d) Comisión de algún delito; (se deroga)

e) y f) ...

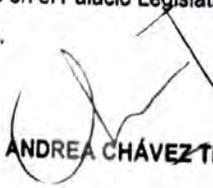
A quién cometa este delito se le impondrá: en el caso del inciso a) o b) pena de prisión de cinco a diez años y multa de quinientos a mil días; en el caso del inciso c) pena de prisión de cuatro a nueve años y de cuatrocientos a novecientos días multa; en el caso del inciso d) se estará a lo dispuesto en el artículo 52, del Capítulo I, del Título Tercero, del presente Código; (se deroga) en el caso del inciso e) o f) pena de prisión de siete a doce años y multa de ochocientos a dos mil quinientos días.

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. - Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el contenido del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los dos días del mes de marzo de 2022.


DIP. ANDREA CHÁVEZ TREVIÑO


DIP. YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Rubén Ignacio Moreira Valdez, presidente, PRI; Moisés Ignacio Mier Velasco, MORENA; Jorge Romero Herrera, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xarriel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritz Almazán Burgos, MORENA; Santiago Creel Miranda, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Karen Michel González Márquez, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Jasmine María Bugarín Rodríguez, PVEM; Luis Enrique Martínez Ventura, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>