

# Enlace Parlamentario

Año 2

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 26 de noviembre de 2020

No. 137

## Índice

### Iniciativas

Del diputado Erik Isaac Morales Elvira con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **2**

De la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud **7**

Del diputado Sergio Mayer Bretón con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30 y 83 de la Ley Federal del Derecho de Autor **10**

De la diputada Lorena Villavicencio Ayala y el diputado Porfirio Muñoz Ledo con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 28 y 148 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes **15**

De la diputada Lorena Villavicencio Ayala y el diputado Porfirio Muñoz Ledo con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada **23**

### Proposiciones

De la diputada Leticia Arlett Aguilar Molina con punto de acuerdo por el que se exhorta a la ASF a auditar a la Capufe en el tramo carretero Las Choapas–Raudales-Ocozocoautla, en lo que respecta al presupuesto de los últimos ejercicios 2016-2020 **31**

De la diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala con punto de acuerdo por el que se exhorta a los titulares del Poder Ejecutivo de los tres órdenes de gobierno, a los poderes Judicial Federal y Legislativo Federal, así como sus homólogos de las entidades a declarar al feminicidio como un problema de Estado **33**

## INICIATIVAS

### DEL DIPUTADO ERIK ISAAC MORALES ELVIRA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo décimo tercero del artículo 4 y el artículo 73, en su fracción XXIX-J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente:

#### Exposición de Motivos

Para lograr la consolidación de un Estado constitucional de derecho y de derechos humanos resulta indispensable que la legislación nacional propicie su armonización con los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, lo cual permita que la construcción de políticas públicas tenga un enfoque de mayor protección a las libertades, garantías y derechos.

De acuerdo con el maestro Rodolfo Vázquez, en su libro *Derechos humanos. Una lectura liberal igualitaria*, no existe invento de la humanidad más revolucionario, ni arma conceptual más poderosa contra las diversas formas de fundamentalismo, opresión y violencia, que los derechos humanos. Nunca, como en estos albores del siglo XXI, se ha llegado a reconocer y proteger jurídicamente, y de forma tan integral, a los derechos humanos, pero tampoco se habían encontrado formas tan sofisticadas para violentarlos. Por lo que puede entenderse al estado derecho y a los derechos humanos como conceptos íntimamente vinculados y con un alto grado de dependencia para el desarrollo del primero.

Hoy en día las políticas públicas que se construyan desde la administración pública en turno deben ir acorde a la garantía de los derechos humanos, de acuerdo a la reforma constitucional de junio de 2011, mediante esquemas de interpretación para la protección y establecer un marco normativo que garantice con progresividad los derechos humanos económicos, sociales y culturales (normalmente conocidos como DESC).

En 1948, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) se establecieron los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, fundamentales y que deben disfrutar todas las personas, mismos que están garantizados como derechos legales mediante un convenio internacional llamado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que junto a la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forman la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos.

Con estos acuerdos internacionales se obliga a los Estados a la protección progresiva de los derechos humanos, lo que implica una obligación de quienes gobiernan a propiciar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de sus gobernados. Esto tiene como consecuencia que los gobiernos deban adoptar estrategias con visión transexenal, para no caer en políticas repetitivas y no perdurables que no permitan el mejoramiento de los derechos.

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados están convencidos de que una de las condiciones del ejercicio de los derechos humanos es que todas las personas dispongan de la libertad y seguridad para desarrollar y preservar su bienestar y sus capacidades físicas, psicológicas y sociales. Esto implica que la garantía de los derechos humanos se dé bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo cual, bajo esta visión garantista de los derechos fundamentales, nos permite considerar que la Ley Fundamental debe considerar en el sentido más amplio los derechos para que, por medio de su

interdependencia, sea posible que estos impacten en mayor medida en sus consecuencias positivas. Tal es el caso de los derechos a la actividad física, la cultura física y el deporte, que no pueden ser entendidos uno sin el otro y que su progresividad trae beneficios en distintos ámbitos como lo es el social, económico y cultural de la población.

Para el caso que nos ocupa, es importante considerar los principios establecidos en la Carta Internacional de la educación física, la actividad física y el deporte. En la UNESCO se reconoce que la educación física, la actividad física y el deporte puede reportar diversos beneficios individuales y sociales, como salud, el desarrollo social y económico, el empoderamiento de los jóvenes, la reconciliación y la paz. Dado que con el ejercicio de estos derechos destaca la promoción de valores como la igualdad, el compromiso, el trabajo en equipo, el respeto de las normas y las leyes, el respeto por sí mismo y los demás, así como el espíritu comunitario, la solidaridad y la diversión.

Otra consideración importante que hace la UNESCO es que, si su práctica se realiza responsablemente en la naturaleza, vincula el respeto por los recursos de la Tierra y contribuye a su uso sustentable para el mayor bien de la humanidad. Por lo que la Carta proclama que la educación física, la actividad física y el deporte están al servicio del desarrollo humano e insta a todos los agentes involucrados en su desarrollo, en especial a los gobiernos, organizaciones deportivas, los círculos empresariales, los medios de comunicación, los educadores, los profesionales, los árbitros, las familias, entre otros a adherirse con este Acuerdo y difundirla a fin de que sus principios puedan convertirse en realidad para los seres humanos.

Entre los considerandos están el artículo 2.3 que señala a la educación física, la actividad física y el deporte como potenciadores para la mejora de la salud mental, el bienestar y las capacidades psicológicas al fortalecer la seguridad corporal, la autoestima y la confianza en uno mismo, disminuyendo el estrés, la ansiedad y la depresión, al aumentar la función cognitiva, y al desarrollar

una amplia gama de competencias y cualidades, como la cooperación, la comunicación, el liderazgo, la disciplina, el trabajo de equipo, que contribuyen al éxito mientras se juega, se aprende y en otros aspectos de la vida.

Esto tiene gran significado cuando estudiamos la ruptura del tejido social y la búsqueda de alternativas para su reconstrucción, erradicando la violencia y propiciando que las personas alcancen una armonía personal que les permita mantener una buena convivencia en sociedad. De acuerdo con Jorge Atilano González, son los traumas un factor en la fractura del tejido social al entenderse estos como una *experiencia de desconexión con la sociedad* cuando una persona que vive una desgracia, en lugar de recibir ayuda de las personas que son importantes para ellas, recibe indiferencias, engaños o violencia, se trata de una experiencia de desconexión que deja necesidades afectivas sin resolver y que podría tener como consecuencia se generen otras desconexiones.

De modo que la violencia que vivimos puede entenderse como consecuencia de ese proceso de desvinculación social ocasionado por los traumas sufridos en lo individual y de los que no se han podido desprender, pero en el trauma mismo se encuentra el medio para lograr la conclusión del ciclo y transformar la concepción de su calidad como abandonado. Por lo que, para su solución, es necesaria la participación de la comunidad, lo cual le permita sentirse parte de un entorno, contar con un rumbo, reconociendo su memoria y la misión por la cual mantenerse.

De acuerdo con una hipótesis de Atilano González, la conducta de las personas o las instituciones se regula por los vínculos que se establecen entre ellas, y mientras más diversos son los vínculos, mayor es la necesidad de lograr acuerdos que lleven al buen convivir. No fomentar los vínculos y los acuerdos favorecen el aislamiento que lleva a la pérdida de sentido de realidad y de solidaridad.

Esta situación nos obliga a considerar medidas poco practicadas, tal es el caso del desarrollo en la práctica de la actividad física, de la cultura física y

del deporte como una alternativa para lograr que entre los individuos se fomente la cercanía con su comunidad, derivado de los múltiples beneficios que tiene su práctica. De acuerdo al artículo 11 de la Carta, establece que estos derechos pueden desempeñar un papel importante en la consecución de los objetivos relativos al desarrollo, la paz y las situaciones posteriores a conflictos o desastres.

Por lo que la formulación de programas para la cultura física y el deporte deben aprovecharse para favorecer el fortalecimiento de las comunidades, la unidad nacional y el buen funcionamiento de la sociedad civil; lo anterior sin perder de vista cuestiones de cultura, género, edad y discapacidad, así como la necesidad de mecanismos para su seguimiento y evaluación.

En el marco de la "Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud", adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS en 2004, se describen las medidas necesarias para aumentar la actividad física en todo el mundo; asimismo, se insta a las partes interesadas a adoptar medidas a nivel mundial, regional y local para aumentar la actividad física. Además, se consideran los principales factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, a saber, el régimen alimentario y las actividades físicas.

Para lograr la promoción y protección de la salud se requiere de un entorno favorable mediante la adopción de medidas sostenibles a nivel individual, comunitario, nacional y mundial, que, en conjunto, den lugar a una reducción de la morbilidad y la mortalidad asociadas a una alimentación poco sana y a la falta de actividad física. Existe un desafío bastante complejo para lograr la disminución de la carga de las enfermedades no transmisibles. En 2001, éstas fueron la causa de que aproximadamente el 60% de los 56 millones de fallecimientos que se dan anualmente y alrededor del 47% de la carga mundial de morbilidad.

Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2010 publica las

*Recomendaciones mundiales sobre la actividad física y la salud*, mismas que prestan especial atención a la medicina de prevención primaria para las enfermedades no transmisibles como es el caso de la actividad física constante. En ellas se proponen estrategias políticas que permitan alcanzar los niveles recomendados de actividad física en el mundo, por medio de:

- ❖ La formulación y aplicación de directrices nacionales para promover la actividad física y sus beneficios para la salud;
- ❖ La integración de la actividad física en las políticas relativas a otros sectores conexos, con el fin de facilitar que las políticas y los planes de acción sean coherentes y complementarios;
- ❖ El uso de los medios de comunicación de masas para concienciar acerca de los beneficios de la actividad física; y
- ❖ La vigilancia y seguimiento de las medidas para promover la actividad física.

En el marco las Naciones Unidas, en 2015 se adoptaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo objeto se encuentra en emitir un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030. Esto permitirá no dejar a nadie atrás y lograr un equilibrio entre los países desarrollados y los más atrasados.

Entre los ODS se encuentra el número tres que hace referencia a *salud y bienestar*, mismo que busca garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades para lograr el desarrollo sostenible. Entre las metas de este objetivo se encuentra que para 2030 se reduzcan en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar.

De modo que, para lograr cumplir con estos objetivos, de acuerdo a la ONU, se requiere de la creatividad, el conocimiento, la tecnología y los recursos financieros de toda la sociedad para conseguir los ODS en este contexto. De modo que

la búsqueda de alternativas es indispensable para lograr su cumplimiento.

De modo que el papel fundamental del Estado mexicano debe ser la creación o adecuación, en cooperación con las partes interesadas, de entornos que potencien e impulsen los cambios en el comportamiento de las familias y las comunidades para que éstas adopten decisiones positivas con relación a una alimentación saludable y la realización de actividades físicas que les permitan mantenerse en óptimas condiciones de salud.

Resulta necesario concientizar que la única forma de invertir la tendencia de las enfermedades no transmisibles exige un esfuerzo continuo y la determinación firme de luchar contra esta enfermedad, poniendo los medios necesarios, humanos y económicos, para alcanzar esta meta.

De modo que, para lograr niveles altos de salud óptima, la activación física es una herramienta indispensable para la consolidación de la medicina preventiva, por lo que no se debe ver limitado o acotado el ejercicio de los derechos ya establecidos en nuestra Constitución por el artículo 4o, que si bien es cierto hace referencia a la práctica del deporte y el derecho a la cultura física, no se tiene ese concepto que sirva como eje para la garantía de otros derechos que por su connotación más general ayudan a impactar a más personas dentro de la población, generando hábitos que ayudan a la población en su día a día.

De acuerdo con el artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, al artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 24° de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 25° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros tratados y convenciones que México es parte, el Estado Mexicano, al igual que sus ciudadanos, deben encontrar los beneficios de políticas públicas enfocadas a la promoción de la activación física, no solo en escuelas y centros educativos, sino también en las áreas de trabajo y otros espacios

que servirían para ser aprovechados con el fin de terminar con el sedentarismo.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se reconoce que el crecimiento económico será limitado a menos que las poblaciones estén sanas. Además de que el costo por las enfermedades no transmisibles para los empleadores está aumentando rápidamente. Es preciso garantizar la posibilidad de adoptar decisiones saludables en el lugar de trabajo y apoyar y promover la actividad física. Siendo las medidas más pertinentes para contener la epidemia de enfermedades no transmisibles, las de prevención y las centradas en los factores de riesgo de estas enfermedades.

En 2010, a escala mundial, alrededor del 23% de los adultos de 18 años o más no se mantenían suficientemente activos (un 20% de los hombres y un 27% de las mujeres). Entre los cuales, el 81% de los adolescentes de 11 a 17 años de edad no se mantenían suficientemente activos. Las chicas eran menos activas que los chicos: un 84% de ellas incumplía las recomendaciones de la OMS, por un 78% en el caso de los varones.

En los países de ingresos altos, el 26% de los hombres y el 35% de las mujeres no hacían suficiente ejercicio físico, frente a un 12% de los hombres y un 24% de las mujeres en los países de ingresos bajos. Los niveles bajos o decrecientes de actividad física suelen corresponderse con un producto nacional bruto elevado o creciente.

De acuerdo con lo establecido por la Carta Internacional de la educación física, la actividad física y el deporte, en su artículo 2.6, para la sociedad en general, la actividad física puede reportar importantes beneficios en los planos de la salud, social y económico. La Carta considera que un estilo de vida saludable contribuye a la prevención de las enfermedades cardíacas, de diabetes y de cáncer, así como de la obesidad, y contribuye en última instancia a la disminución de las muertes prematuras. Reduce además los gastos de salud, aumenta la productividad, y fortalece la participación ciudadana y la cohesión social.

Por lo que la constante actividad física es un factor determinante para lograr el gasto de energía necesario para lograr un equilibrio energético y el control del peso, lo cual logre la reducción del riesgo relacionado con las enfermedades cardiovasculares y la diabetes; además de las asociadas con la obesidad, se presentan múltiples ventajas en relación con muchas enfermedades.

Además, los efectos beneficiosos que provoca la constante actividad física sobre el síndrome metabólico están mediados por mecanismos que van más allá del control del peso corporal excesivo. Por ejemplo, reduce la tensión arterial, mejora el nivel del colesterol de lipoproteínas de alta densidad, mejora el control de la hiperglucemia en las personas con exceso de peso, incluso sin que tengan que adelgazar mucho, y reduce el riesgo de los cánceres de colon y de mama en las mujeres.

Aumentar el nivel de actividad física es una necesidad social, no solo individual. Por lo tanto, exige una perspectiva poblacional, multisectorial, multidisciplinaria y culturalmente idónea. Sin embargo, la mengua de la actividad física se debe parcialmente a la inacción durante el tiempo de ocio y al sedentarismo en el trabajo y el hogar. Del mismo modo, el mayor uso de modos de transporte “pasivos” también contribuye a una insuficiente actividad física.

Por consiguiente, los programas de promoción de la alimentación sana y la actividad física deben considerarse como una necesidad para el desarrollo y deberán recibir apoyo del Estado en sus diferentes órdenes de gobierno, de la sociedad civil y de las empresas, a corto y mediano plazo. Sabemos que los cambios en los hábitos alimentarios y las modalidades de actividad física serán graduales y es necesario que en las estrategias nacionales se formule en un plan claro de medidas continuas de prevención de la morbilidad a largo plazo, es por eso que, al tenor de esta reforma, se pretende establecer la activación física como un derecho humano.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública la epidemia por el nuevo coronavirus

representa una amenaza crítica para la salud pública de México y el mundo. Particularmente, en nuestro país, se ha reportado que las personas mayores de 60 años y con comorbilidades, como obesidad, diabetes o hipertensión, tienen mayor riesgo de presentar complicaciones graves por COVID-19.

De acuerdo con el estudio publicado en la revista *Obesity*, el 17.4% de los mexicanos con COVID-19 tenía obesidad, el 14.5% diabetes, el 18.9% hipertensión y el 2.8% tenía enfermedad cardiovascular, más que en las personas con pruebas negativas para la infección. Además, una mayor proporción de pacientes con obesidad requirió apoyo en la UCI y ventilación mecánica asistida. De modo que los resultados del estudio muestran que las personas con obesidad, diabetes y/o hipertensión tuvieron casi dos veces más posibilidades de desarrollar COVID-19 severo al ingreso hospitalario, comparados con aquellos libres de estas comorbilidades.

La pandemia ha demostrado que el esfuerzo por combatir y prevenir la obesidad debe ser mayor a fin de reducir la carga de enfermedades crónicas y los resultados adversos de epidemias virales.

#### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO DÉCIMO TERCERO DEL ARTÍCULO CUARTO Y LA FRACCIÓN XXIX-J DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Único.** Se reforma el párrafo décimo tercero del artículo 4º, y la fracción XXIX-J del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manteniendo los párrafos y fracciones subsecuentes como corresponden, para quedar como se expresa a continuación:

**Artículo 4º.-** ...

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

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

modificaciones establecidas en el presente decreto.

**Tercero.** La legislación secundaria, en los casos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implantación de esta reforma.

Toda persona tiene derecho **a la actividad física**, la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y **garantía** conforme a las leyes en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputado Erik Isaac Morales Elvira**

**Sección III  
De las Facultades del Congreso**

**morena**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. ... XXIX- I. ...;

**XXIX- J.** Para legislar en materia de **actividad física**, cultura física y deporte con objeto de cumplirlo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-K. ... XXXI. ...;

**DE LA DIPUTADA REYNA CELESTE ASCENCIO ORTEGA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SEREFORMA EL ARTÍCULO 10 BIS DE LA LEY GENERAL DE SALUD**

La que suscribe, Reyna Celeste Ascencio Ortega, diputada federal en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y numeral 6, fracción I, 77 y 78, del reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente:

**Transitorios**

**Exposición de Motivos**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión adecuará la legislación secundaria correspondiente y necesaria, de acuerdo a lo establecido por el presente decreto, dentro de los 180 días siguientes a la publicación y entrada en vigor de éste. En tanto eso ocurre, las autoridades competentes, transitoriamente, proveerán de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las

El objeto de esta iniciativa es que cuando el personal médico ejercite el derecho de objeción de conciencia, no ejerza actos de discriminación en contra de las personas, ya que, si bien la ley le garantiza la posibilidad de ser un objetor de conciencia, ello no significa que pueda realizar actos que denigren al paciente o sus familiares con motivo del citado ejercicio de objeción de conciencia.

Para ejemplificar, supongamos que una mujer acude con un médico y le solicita que le practique un aborto, si bien el médico se puede negar a ello bajo su ética personal y profesional, ello no lo faculta para que pueda discriminar o proferir expresiones en contra de la mujer que le solicitó la referida práctica, sino que simplemente debe excusarse de conocer de dicha práctica médica.

De igual modo, si una enfermera se le pide participar en un procedimiento quirúrgico para cambio de género, ella se podría excusar bajo el principio de objeción de conciencia, pero no podría expresar críticas o diatribas en contra del paciente.

Por otra parte, se manifiesta que un ejercicio indebido de la objeción de conciencia puede generar efectos de discriminación para las personas, particularmente a aquellas que se encuentran en grupos vulnerables como jóvenes, indígenas, minorías religiosas y de la comunidad de la diversidad sexual.

Actualmente, la Ley General de Salud permite que el personal médico y de enfermería puedan ejercer la objeción de conciencia y excusarse de participar en la prestación de servicios de salud, además se ordena que dicho derecho (objeción de conciencia) no se podrá ejercer cuando se ponga en riesgo la vida del paciente o se trate de una urgencia médica.

En la ley también se refiere que el ejercicio de la objeción de conciencia no derivará en ningún tipo de discriminación laboral, lo que claramente es una garantía para el personal de salud, sin embargo, el texto legal es omiso en considerar alguna garantía de no discriminación en favor de los pacientes, de ahí que se proponga que el personal médico que ejerza la objeción de conciencia tendrá que abstenerse de realizar algún acto de discriminación en contra de las personas.

Esta omisión legislativa la señala la académica, Leticia Bonifaz Alfonso, de acuerdo a lo siguiente:

### Objeción a la objeción de conciencia

Hace dos años publiqué en este espacio el artículo que intitulé “Ciencia y conciencia” haciendo referencia a una iniciativa que, en ese momento, solo había sido aprobada por la Cámara de Diputados respecto de reformas a la Ley General de Salud para regular la objeción de conciencia. Ahí advertía de los riesgos. Desafortunadamente, el Senado la aprobó meses después y el Ejecutivo la promulgó y publicó el 11 de mayo del 2018. La CNDH presentó una acción de inconstitucionalidad el 11 de junio siguiente. Se turnó con el número AI 54/2018 a la ponencia del Ministro Zaldívar y, en enero pasado, se entregó como uno de los asuntos pendientes a la ponencia del Ministro Aguilar Morales. La CNDH aclaró que no está en contra de que se regule la objeción de conciencia, pero que “la norma impugnada establece una restricción al derecho a la protección de la salud no prevista en el texto constitucional, afectando el núcleo esencial del derecho a la salud por un órgano legislativo que no está habilitado constitucionalmente para establecer el contenido, alcance y restricciones de un derecho humano, además de que delega la facultad de establecer los lineamientos necesarios para su ejercicio en una autoridad administrativa.” La disposición impugnada —dice la CNDH— “es obstáculo porque no garantiza el acceso oportuno a la atención médica, inobservando los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad que rigen la materia de salud.” El 5 de diciembre de 2018, el Estado de Jalisco reformó diversas leyes relacionadas con el derecho a la salud e incluyó la objeción de conciencia en el artículo 187 señalando que “los profesionales, técnicos, auxiliares y prestadores de servicio social que forman parte del sistema de salud podrán hacer valer la objeción de conciencia y excusarse de participar en todos aquellos programas, actividades, prácticas, tratamientos, métodos o investigaciones que la contravengan”. Inmediatamente después, se señala que no se puede hacer valer el derecho si no hay otros médicos que atiendan y esté en riesgo la salud y la vida del paciente. Deja a la Secretaría de Salud la facultad de emitir las disposiciones y lineamientos para manifestar la objeción de conciencia “sin que estas disposiciones puedan generar discriminación en el empleo a quien lo haga valer.” **Esto es,**



**previeron que no se discrimine al objetor, pero no la posible discriminación hacia quien solicite un servicio de salud y le sea negado.**

La lógica de esta propuesta es que el ejercicio de un derecho no te faculta para dañar o lastimar a otros, en razón de que ningún derecho es absoluto en el supuesto de que haya otros derechos que deben tutelarse, por lo que el orden jurídico trata de lograr una equidad de trato, de tal manera que el derecho te permite ser objetor de conciencia, pero ello no conlleva a que se extralimite tal objeción en perjuicio de terceros, lo anterior puede corroborarse en los artículos 20 y 1912, ambos del Código Civil Federal:

**Artículo 20.-** Cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados.

**Artículo 1912.-** Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejerció a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho.

Sin lugar a dudas, el tema que nos ocupa es de la mayor relevancia, ya que trata sobre el llamado derecho de objeción de conciencia, que se ampara en la libertad de creencias pero que, como ya hemos señalado, debe equilibrarse frente a otros derechos.

Como previamente habíamos señalado, un ejercicio indebido de la objeción de conciencia puede incurrir en actos de discriminación para las personas, particularmente hacia aquellas que se encuentran en grupos vulnerables como jóvenes, indígenas, minorías religiosas y de la comunidad de la diversidad sexual, de ahí que se proponga expresamente prohibir que haya este tipo de actos.

Hasta el momento hemos visto que el derecho de objeción de conciencia consiste en posibilidad de que una persona –conocido como objetor de

conciencia- se niegue a realizar determinado servicios médicos cuando estos contradicen los propios principios éticos o morales del objetor de conciencia pero ello no puede implicar que haya afectaciones a la vida, salud y dignidad de las personas, de ahí que no se pueda ejercer tratándose de emergencias médicas o se ponga en peligro la vida o salud de las personas, y de igual manera se debe garantizar que su ejercicio no de pie a posibles actos de discriminación consistente en la posible negativa en la prestación de servicios médicos a la comunidad LGBT+, indígenas, mujeres y migrantes.

A continuación, vamos a describir el proyecto de iniciativa, por lo que se presenta un cuadro comparativo en el que se contrasta el texto legal vigente frente al texto que propone esta iniciativa:

Texto Vigente	Propuesta de Iniciativa
<p><b>Artículo 10 Bis.-</b> 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><b>Artículo 10 Bis.-</b> 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 <b>y tampoco justificará que el personal médico que</b></p>

	ejerza la objeción de conciencia ejerza algún acto de discriminación en contra de las personas.
--	---

Creemos que con esta propuesta se abona a los límites que debe tener el derecho de objeción de conciencia, particularmente en la labor de atención a la salud, y que busca proteger la dignidad de las personas que pudiesen ser discriminadas al ejercerse tal derecho.

En mérito de lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de:

### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 10 BIS DE LA GENERAL DE SALUD**

**Único.** – Se reforma el tercer párrafo del artículo 10 bis de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 10 Bis.- ...**

...

El ejercicio de la objeción de conciencia no derivará en ningún tipo de discriminación laboral y **tampoco justificará que el personal médico que ejerza la objeción de conciencia ejerza algún acto de discriminación en contra de las personas.**

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega**

### **DEL DIPUTADO SERGIO MAYER BRETÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 30 Y 83 DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR**

El suscrito, diputado federal Sergio Mayer Bretón, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30 y 78 de la Ley Federal del Derecho de Autor, en materia de contratos de producción audiovisual, sustentada en la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

Al hablar del audiovisual nos referimos a la utilización de imagen y sonido entre ellos relacionados e integrados para producir una nueva realidad o lenguaje, es una percepción simultánea de los dos sentidos: la vista y el oído. Regularmente a cada imagen le corresponde un sonido, bajo estos supuestos se estructura una armonía.

La ONU, al establecer el día internacional del audiovisual, expresó que: “Las tecnologías audiovisuales ofrecieron nuevas vías para compartir el conocimiento y expresar la creatividad. Además, derribaron muchas de las barreras culturales, sociales y lingüísticas que impedían la difusión de la información, como el idioma o el grado de alfabetización. Los documentos audiovisuales transformaron la sociedad y pasaron a complementar a los escritos. Pero desde la invención de la industria audiovisual, incontables producciones de gran valor histórico y cultural han desaparecido.”<sup>1</sup>

Asimismo, con base en la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las

<sup>1</sup> ONU documento de presentación para el día Internacional del Audiovisual, 27 de octubre a partir del año 1980.

<https://www.un.org/es/events/audiovisualday/background.shtml>

Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales convocada por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)<sup>2</sup> en su artículo 2 establece que la “fijación audiovisual” es la incorporación de imágenes en movimiento, independientemente de que estén acompañadas de sonidos o de la representación de éstos, a partir de la cual puedan percibirse, reproducirse o comunicarse mediante un dispositivo.<sup>3</sup>

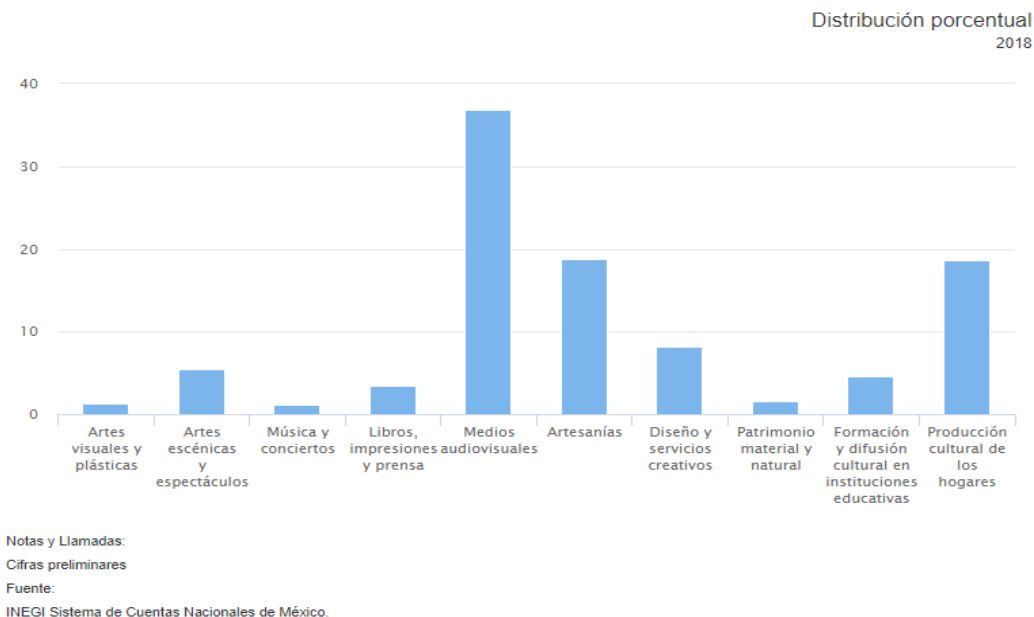
Como ya se expuso, la importancia que ha cobrado el audiovisual en el ámbito internacional, ha sido muy relevante en los últimos 20 años. Por consecuencia, nuestro país, al formar parte de esta comunidad internacional, se ha comprometido por la salvaguarda y difusión del sector audiovisual mexicano.

Una muestra de ello es el seguimiento que la cuenta satélite de cultura elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) da a la industria audiovisual, sobre todo, a la contribución económica que tiene esta industria para el sector cultural en México.<sup>4</sup>

De acuerdo con la cuenta satélite, durante 2018 las actividades más significativas fueron las de medios audiovisuales, las artesanías y la producción cultural de los hogares, que representaron el 36.8%, 18.8% y 18.6%, respectivamente; estas actividades en conjunto aportaron el 74.2% de la producción cultural. Le siguieron el diseño y servicios creativos con 8.2%; las artes escénicas y espectáculos con 5.5%; la formación y difusión cultural en instituciones educativas con 4.6%; libros, impresiones y prensa con 3.5%; patrimonio material y natural con 1.6%; artes visuales y plásticas con 1.3%, y música y conciertos con 1.1%.<sup>5</sup>

Es decir, la industria audiovisual en nuestro país, especialmente la filmica comercial es la que ha contribuido con mayores dividendos económicos al sector cultural, por lo que resulta indispensable garantizar las condiciones jurídicas para que siga en exponencial crecimiento, desarrollando producciones de calidad internacional en beneficio de los clientes y se tengan costos más competitivos, permitiendo que el mercado

**PIB cultura por sector**



<sup>2</sup> La OMPI llevó a cabo la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales del 20 al 26 de junio del 2012 en Beijín, China. De esta reunión se derivó la Firma del Tratado de Beijín sobre interpretación y Ejecución Audiovisual.

<sup>3</sup> Declaración concertada relativa al artículo 2.b): Queda confirmado que la definición de “fijación audiovisual” que figura en el artículo 2.b) no irá en detrimento de lo dispuesto en el artículo 2.c) del WPPT.

<sup>4</sup> Inegi, cuenta satélite de cultura base 2013.

<sup>5</sup> Documento Inegi.

evolucione, se mantenga sano y en constante crecimiento, promoviendo la creatividad de sus autores.

Ahora bien, en México las obras audiovisuales y los derechos de autores y artistas se encuentran regulados y protegidos en mayor parte por la Ley Federal del Derecho de Autor, misma que establece las condiciones específicas aplicables a cada tipo de contrato como lo son: contrato de edición de obra literaria, contrato de edición de obra musical, contrato de representación escénica, contrato de radiodifusión, contrato de producción audiovisual y contratos publicitarios. contenidos dentro de los Capítulos II al VII del Título III “De la transmisión de los derechos patrimoniales”.

No obstante, la Ley Federal de Derechos de Autor aborda de manera muy superficial la figura de colaboración remunerada y abre la oportunidad a la contratación por sobre la especificidad de los contratos definidos en cada capítulo correspondiente. Lo cual deja en estado vulnerable los derechos de autores y artistas, toda vez que esta figura no salvaguarda los derechos específicos contenidos en la propia Ley.

Esta vulnerabilidad ocasiona indefensión y falta de certeza jurídica a los autores, artistas y personas (físicas y morales) dedicadas de manera principal a la generación de obras audiovisuales.

En principio, el contrato de producción audiovisual lo suscribe el autor (o el titular de ese derecho de la obra) por el que se establecen los términos de los derechos patrimoniales de reproducción, distribución, comunicación pública y subtítulo de una obra audiovisual.

Es de señalarse que el artículo 97 establece que, con independencia de los autores que participan en la elaboración de una obra audiovisual, se considera al productor como titular de los derechos patrimoniales de la obra en su conjunto con las limitaciones que establece la ley.

En el caso de los derechos conexos, el artículo 118 establece que los artistas intérpretes o ejecutantes podrán oponerse a la comunicación, fijación y

reproducción de sus intervenciones, pero se consideran agotados una vez que hayan autorizado la incorporación en una obra audiovisual y se haya efectuado el pago correspondiente.

A diferencia de los contratos de producción audiovisual, los artistas, intérpretes o ejecutantes suscriben un contrato específico con el productor de las obras audiovisuales.

Ahora bien, debe precisarse que la naturaleza jurídica de los contratos que se suscriben con carpinteros, electricistas, dibujantes, arreglistas y de otros oficios, no corresponden a la figura del contrato de producción audiovisual, de hecho, no forman parte del universo de protección del derecho de autor. Sin embargo, en algunos casos, como lo es el de los fotógrafos, pueden tener cabida siempre que su obra forme parte de la fijación audiovisual.

En ese entendido, esta legislación debe regular los alcances de la colaboración remunerada para salvaguardar los derechos de todos los participantes en una obra audiovisual conforme se establece en cada contrato definido por la Ley Federal del Derecho de Autor.

Actualmente la Ley Federal del Derecho de Autor establece que toda transmisión de derechos patrimoniales debe realizarse de manera escrita y de común acuerdo entre las partes (autor y adquirente). Para ello, se pueden desprender dos opciones de contratos a las obras audiovisuales cuya finalidad sea el de promocionar un producto o servicio: 1. El contrato publicitario y 2. El contrato de colaboración remunerada.

Esta segunda opción la usan comúnmente las grandes marcas para adquirir los derechos patrimoniales, en virtud que de conformidad con el artículo 83 de la citada ley, la persona física o moral que comisione la producción de una obra o que la produzca con la colaboración remunerada de otras, gozará de la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la misma y le corresponderán las facultades relativas a la divulgación, integridad de la obra y de colección sobre este tipo de creaciones.

Ahora bien, siendo que la fuerza laboral de este tipo de proyectos son personas que se contratan por día de filmación -en la industria publicitaria el promedio de día de trabajo por proyecto son uno a dos días, situación que, al no existir una reglamentación que regule los plazos de pago de las contraprestaciones, se les deja en estado de indefensión.

Es de destacarse que actualmente dichas personas reciben su pago meses después de realizar la labor solicitada, de entregada la obra audiovisual publicitaria y muchas veces terminado su tiempo de explotación comercial. Esto se ha ido generalizando a grado tal que cada día se van extendiendo más los plazos de pago, llegándose a considerar común cobrar el pago después de los seis meses de realizados los supuestos descritos.

Es por eso que, con esta iniciativa, se busca llevar a los anunciantes a lo descrito por esta misma ley en su Capítulo VII, De Los Contratos Publicitarios, en sus artículos 73 a 76, evitando interpretaciones de ley que lleven a la presencia de actos ventajosos en perjuicio de las personas que trabajan en la industria.

En ese contexto, es que se propone reformar el contenido de los artículos 30 y 83 de la Ley Federal del Derecho de Autor, para adicionar en el primero de ellos, como supuesto de caducidad de pleno derecho de los actos, convenio o contrato de que se trate, si a los 30 días naturales de finalizada y entregada la obra o antes de su explotación comercial, las partes no han cumplido con el pago de todas las contraprestaciones pactadas. Y, en el segundo de ellos, para establecer la excepción de las obras que tengan como objeto la promoción o identificación en anuncios publicitarios o de propaganda a través de cualquier medio de comunicación, las cuales se realizarán bajo los términos de los artículos 73 y 74 de esta ley. Lo anterior, con la finalidad de otorgar seguridad jurídica y garantizar los derechos de las mismas por sus trabajos.

Con esta iniciativa se regula y protege a los creadores, autores, artistas y personas que laboran en la ejecución de obras audiovisuales ante la alta

demanda de contenidos mediante normas claras, brindándoles certeza y garantías jurídicas.

Para mayor claridad de esta propuesta legislativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

**Ley Federal del Derecho de Autor**

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Título III de la Transmisión de los Derechos Patrimoniales</b></p> <p><b>Capítulo I Disposiciones Generales</b></p>	<p><b>Título III de la Transmisión de los Derechos Patrimoniales</b></p> <p><b>Capítulo I Disposiciones Generales</b></p>
<p><b>Artículo 30.-</b> El titular de los derechos patrimoniales puede, libremente, conforme a lo establecido por esta Ley, transferir sus derechos patrimoniales u otorgar licencias de uso exclusivas o no exclusivas.</p>	<p><b>Artículo 30.-</b> El titular de los derechos patrimoniales puede, libremente, conforme a lo establecido por esta Ley, transferir sus derechos patrimoniales u otorgar licencias de uso exclusivas o no exclusivas.</p>
<p>Toda transmisión de derechos patrimoniales de autor será onerosa y temporal. En ausencia de acuerdo sobre el monto de la remuneración o del procedimiento para fijarla, así como sobre los términos para su pago, la determinarán los tribunales competentes.</p>	<p>Toda transmisión de derechos patrimoniales de autor será onerosa y temporal. Los actos, convenios y contratos por los cuales se transmitan derechos patrimoniales y las licencias de uso deberán celebrarse, invariablemente, por escrito, de lo contrario serán nulos de pleno derecho. <b>Si a los 30 días naturales de finalizada y entregada la obra o antes de su explotación</b></p>
<p>Los actos, convenios y contratos por los cuales se transmitan derechos patrimoniales y las licencias de uso deberán celebrarse, invariablemente, por escrito, de lo contrario</p>	<p><b>comercial, las partes no han cumplido con el pago de todas las contraprestaciones</b></p>

serán nulos de pleno derecho.

**Título IV De la  
Protección al  
Derecho de Autor**

**Capítulo I  
Disposiciones  
Generales**

**Artículo 83.-** Salvo pacto en contrario, la persona física o moral que comisione la producción de una obra o que la produzca con la colaboración remunerada de otras, gozará de la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la misma y le corresponderán las facultades relativas a la divulgación, integridad de la obra y de colección sobre este tipo de creaciones.

**pactadas, caducarán de pleno derecho los efectos de los actos, convenio o contrato de que se trate.**

En ausencia de acuerdo sobre el monto de la remuneración o del procedimiento para fijarla, así como sobre los términos para su pago, la determinarán los tribunales competentes.

**Título IV De la  
Protección al  
Derecho de Autor**

**Capítulo I  
Disposiciones  
Generales**

**Artículo 83.-** Salvo pacto en contrario, la persona física o moral que comisione la producción de una obra o que la produzca con la colaboración remunerada de otras, gozará de la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la misma y le corresponderán las facultades relativas a la divulgación, integridad de la obra y de colección sobre este tipo de creaciones, **a excepción de las obras que tengan como objeto la promoción o identificación en anuncios publicitarios o de propaganda a través de cualquier medio de comunicación, las**

**cuales se realizarán bajo los términos de los artículos 73 y 74 de esta ley.**

La persona que participe en la realización de la obra, en forma remunerada, tendrá el derecho a que se le mencione expresamente su calidad de autor, artista, intérprete o ejecutante sobre la parte o partes en cuya creación haya participado.”

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN  
LOS ARTÍCULO 30 Y 83 DE LA LEY  
FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR**

**Único.** Se reforman los artículos 30 y 83 de la Ley Federal de Derechos de Autor, para quedar como sigue:

**Artículo 30.** El titular de los derechos patrimoniales puede, libremente, conforme a lo establecido por esta Ley, transferir sus derechos patrimoniales u otorgar licencias de uso exclusivas o no exclusivas.

Toda transmisión de derechos patrimoniales de autor será onerosa y temporal. Los actos, convenios y contratos por los cuales se transmitan derechos patrimoniales y las licencias de uso deberán celebrarse, invariablemente, por escrito, de lo contrario serán nulos de pleno derecho. **Si a los 30 días naturales de finalizada y entregada la obra o antes de su explotación comercial, las partes no han cumplido con el pago de todas las contraprestaciones pactadas, caducarán de pleno derecho los efectos de los actos, convenio o contrato de que se trate.**

En ausencia de acuerdo sobre el monto de la remuneración o del procedimiento para fijarla, así como sobre los términos para su pago, la determinarán los tribunales competentes.

**Artículo 83.** Salvo pacto en contrario, la persona física o moral que comisione la producción de una obra o que la produzca con la colaboración remunerada de otras, gozará de la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la misma y le corresponderán las facultades relativas a la divulgación, integridad de la obra y de colección sobre este tipo de creaciones, **a excepción de las obras que tengan como objeto la promoción o identificación en anuncios publicitarios o de propaganda a través de cualquier medio de comunicación, las cuales se realizarán bajo los términos de los artículos 73 y 74 de esta ley.**

La persona que participe en la realización de la obra, en forma remunerada, tendrá el derecho a que se le mencione expresamente su calidad de autor, artista, intérprete o ejecutante sobre la parte o partes en cuya creación haya participado.

#### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputado Sergio Mayer Bretón**

**morena**

#### **DE LA DIPUTADA LORENA VILLAVICENCIO AYALA Y EL DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LOS ARTÍCULOS 28 Y 148 DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES**

Los suscritos, Lorena Villavicencio Ayala, y Porfirio Muñoz Ledo diputados federales de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 28, y una fracción IX al artículo 148, a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, en materia de combate al uso de niños soldados por el crimen organizado, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

A principios del mes de noviembre de 2020, nuestro país se conmocionó ante una noticia sumamente grave, dos niños en el centro de la ciudad se encontraron muertos en cajas. Yair tenía 12 años y Héctor Efraín, 14. Los dos eran hijos de indígenas mazahuas de San Antonio Pueblo Nuevo, Estado de México, y vivían en la ciudad desde pequeños. Todos eran comerciantes ambulantes.

En la línea de investigación hay dos posibles vínculos con la delincuencia organizada:

- La primera es que quedaron atrapados en medio de una confrontación entre la Unión Tepito y la Anti-Unión.
- La segunda es una disputa amorosa, pues Héctor habría estado cortejando a una adolescente de 14 años, cuya pareja se dedicaba a vender drogas.

A pesar de que se aprehendieron a los posibles culpables, aún no se sabe la razón por la cual asesinaron a Yair y Héctor. Además, dos niños más de la misma comunidad, y amigos de los niños asesinados, se encuentran actualmente desaparecidos, Johana Vianey Delgadillo Díaz de 14 años y Brandon Arturo López Campos de 15.

Algunos días después, el pasado 13 de noviembre de 2020, Alessandro fue secuestrado cerca de las nueve de la noche del martes. En las cámaras de seguridad se observa que dos jóvenes se le acercaron, lo amagaron y lo obligaron a subir a una motocicleta, en la colonia Guerrero. Acto seguido sus plagiarios llamaron a su familia para exigir un rescate.

Tres horas después del secuestro, policías capitalinos detuvieron a un joven de 15 años que arrastraba una maleta con el cuerpo del menor sobre la calle Lerdo. Jorge Rodrigo y Darwin Azael, ambos de 15 años de edad dijeron que la maleta la sacaron de un domicilio de la calle Magnolia 108 en la misma colonia Guerrero y recibieron la promesa de ganarse dos mil pesos en efectivo por tirar el cuerpo en un basurero del mercado.

Después de casi 10 años de conocer el problema, y que se ha dejado a la deriva, México afronta una problemática que se agravará si como país no decidimos reconocerla y afrontarla.

El uso de niños, niñas y adolescentes dentro de la delincuencia organizada es una práctica mucho más común de lo que pensamos. Estos no son casos nuevos. Desde 2012, la BBC presentó un documental titulado ¿Por qué el narco recluta a miles de menores en México? En el que señaló que:

“La guerra contra el narcotráfico que se libra en México desde hace casi una década ha causado un serio problema, del que poco se conoce su magnitud: el reclutamiento forzado o voluntario

de miles de adolescentes y niños para trabajar en las redes de tráfico de drogas.

“De acuerdo con el grupo Cauce Ciudadano actualmente unos 75.000 menores de edad están integrados a grupos de delincuencia organizada, y participan abiertamente en sus actividades. Un fenómeno que también se vivió en los años 90 en Colombia, cuando arreciaba la guerra del Estado contra el crimen organizado.

“La mayoría, unos 24.000, se integraron al Cartel de Sinaloa y enseguida se encuentran los que participan con Los Zetas que suman 17.000. Otros 7.500 se ubican en las filas de La Familia Michoacana y el resto se distribuyen en otros carteles, según ha documentado esta asociación.

“Los menores se encuentran en la primera línea de violencia, pues incluso participan en combates entre carteles. Organizaciones civiles han documentado que entre el 1 de diciembre de 2006 y el último día de octubre pasado unos 1,873 adolescentes fueron asesinados”<sup>1</sup>.

Desafortunadamente, los grupos de la delincuencia organizada han visto una oportunidad en el reclutamiento y entrenamiento de los menores dentro de sus operaciones delictivas. Según expertos, esos niños fueron víctimas de secuestros masivos, en otros casos sus familias recibieron amenazas para obligarles a trabajar para delincuentes, algunos más se unieron por miedo o porque era su única alternativa de empleo, en el menor de los casos, los adolescentes deseaban unirse a las bandas.

El común denominador es que son víctimas y victimarios que padecen la ausencia del Estado, sobre el que tenemos un especial deber de protección.

Se ha detectado que una de las causas más probables de su uso por el crimen organizado es porque en México, antes de los 18 años, las personas reciben sentencias mínimas.

1

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217\\_me](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217_me)

[xico\\_menores\\_adolescentes\\_reclutados\\_narcotrafico\\_chapo\\_guzman\\_zetas\\_sinaloa\\_an.amp](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217_mexico_menores_adolescentes_reclutados_narcotrafico_chapo_guzman_zetas_sinaloa_an.amp)



En ese sentido, no es posible criminalizar a los niños, porque ellos son víctimas del sistema y del crimen; aumentar sentencias o tenerles un trato distinto supondría una revictimización.

Desde hace ocho años, el promedio de vida de un niño en la delincuencia organizada es de tres años. La Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) estima que 30 mil niñas, niños y adolescentes son recluidos por el crimen organizado, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señala que estos menores cometen al menos los siguientes delitos: tráfico de droga, secuestro y trata de personas, extorsiones, contrabando, piratería, extorsión, entre otros.

Ya no podemos, ni debemos, dejar que los niños sean esclavos del hampa.

### **Marco jurídico en materia de niñas, niños, adolescentes (NNA) y crimen organizado**

El análisis de la niñez y la adolescencia en contextos de violencia y criminalidad es una problemática social de gran complejidad. La comprensión de las formas en que niñas, niños y adolescentes en México son afectados por el crimen organizado requiere un abordaje desde los derechos humanos.

Entre las causas o los factores más usuales que generan contextos violentos en la sociedad se encuentran: la existencia de grupos del crimen organizado donde se obtiene lucro del tráfico de drogas, armas y personas; el fácil acceso y elevado número de armas de fuego en manos de particulares; las desigualdades y la exclusión social que enfrentan determinados grupos y sectores poblacionales; la falta de oportunidades reales para los adolescentes que les permitan desarrollar su proyecto de vida; la existencia de un cierto nivel de “normalización” y “tolerancia social” hacia la violencia en sus diversas manifestaciones y en los diversos ámbitos público y privado; la “legitimación social” de los grupos criminales en los casos en que éstos asumen el

control y la gestión de facto de una zona en la cual funcionan como autoridades y proveen servicios de seguridad; la debilidad institucional; los niveles de impunidad en la investigación; y la escasa capacidad de reintegración social del sistema penitenciario y la capacidad de cooptación que tiene el crimen organizado en las instituciones del Estado, influenciando en las decisiones de las autoridades, entre otros.

En el caso de la niñez, a nivel normativo, en el plano internacional se cuenta con la Convención sobre los Derechos del Niño: el instrumento normativo de mayor amplitud y calado en materia de protección de los derechos de la niñez que ha sido ratificado por casi la totalidad de Estados.

El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Se necesita que los Estados aseguren efectivamente la vigencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y que se tome en consideración su situación de especial vulnerabilidad en esos contextos, así como sus necesidades de protección.

Sin embargo, en México, tal como muestra el Índice de Peligros para la Niñez 2018 de Save The Children,<sup>2</sup> los derechos de niños, niñas y adolescentes siguen siendo vulnerados por temas relacionados con la violencia, a pesar de la existencia de normativa internacional y nacional sobre ese fenómeno

Niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo humano en condiciones de vulnerabilidad que se enfrenta a condiciones de desigualdad y discriminación estructural, por ello, es preciso que se les considere como sujetos plenos de derecho que requieren de medidas específicas de protección distintas a las de los adultos para que puedan desarrollar plenamente sus capacidades.

<sup>2</sup> Save the Children, Índice de Peligros para la niñez 2018. México, Save The Children, 2018, disponible en:

<https://www.savethechildren.mx/scimx/media/documentos/Versioncompletadelindicedepleigro2018.pdf>

### Definición legal de niños, niñas y adolescentes

Para definir a los niños, las niñas y los adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y de la Ley General de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA); considera, aquellas personas menores de 18 años. La CDN señala en su artículo 1 que: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. La LGDNNA señala en su artículo 5 que:

“Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño”

### Definición legal

El Estado mexicano, al ser parte de diversos tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Reglamento Modelo Americano para la Prevención y Represión del Delito de Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, ha considerado combatir el crimen organizado que ha afectado a diversos sectores de la sociedad, en específico a niños, niñas y adolescentes, principalmente en el narcotráfico, y ha implementado diversas normativas y programas para combatirlo.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define expresamente la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”.

La clasificación jurídica de un delito asociado a la “delincuencia organizada” es importante en función de las facultades extraordinarias de investigación que se activan en este régimen, asociadas con la competencia de las autoridades federales, arraigo, intervención de comunicaciones, embargos precautorios, extinción de dominio, cooperación internacional y otros.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 3, establece que:

“[...] cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algún delito como terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de edad, contra el ambiente, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.”

### Las niñas, los niños y los adolescentes: marco jurídico de protección internacional y nacional de sus derechos

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es, sin duda, el instrumento internacional de mayor relevancia en materia de niñez, en virtud de ser un tratado internacional de aceptación universal, y el más completo en lo que se refiere a la protección de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes. En ésta se detallan una serie de derechos universales que constituyen requisitos mínimos que los Estados deben cumplir para garantizar la protección de todos los niños, las niñas y los adolescentes presentes en su jurisdicción. Los Estados partes de la Convención están obligados legalmente a garantizar que todas las protecciones y los estándares de ésta aparezcan reflejados en la implementación de leyes, políticas o procedimientos jurisdiccionales relacionadas con niños, niñas y adolescentes.

La CDN se rige por cuatro principios:

**a. Principio de no discriminación.** Implica que todos los derechos protegidos por la Convención están garantizados sin discriminación o distinciones de ningún tipo a todos los niños presentes en la jurisdicción de los Estados miembros de la CDN (art. 2).

**b. Interés superior del niño.** De acuerdo con el artículo 3.1 de la CDN, “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá el interés superior del niño”.

**c. Supervivencia y desarrollo del niño.** La CDN señala que “todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”, lo cual va más allá de la mera supervivencia física e incluye el desarrollo del niño, puesto que los Estados deben “garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

**d. El derecho del niño a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo.** El derecho está contemplado en el artículo 12 de la CDN.

### Regulación nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 4º, párrafos 9 a 11, el principio del interés superior de la niñez, el cual ha de regir todas las actuaciones del Estado en relación con esas personas—entre ellas los procedimientos jurisdiccionales que afectan su esfera jurídica—, y que es similar a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, respecto de la cual México se encuentra obligado desde 1990.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes representa un avance importantísimo en materia de protección de niños, niñas y adolescentes porque parte del paradigma de considerarlas como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establece el artículo 1º constitucional y los tratados internacionales en

materia de derechos humanos, a saber, la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, la LGDNNA reconoce que el interés superior del niño es uno de sus principios rectores (art. 6, fracción I) y que debe ser tomado en cuenta de acuerdo con el artículo 18 en todas las medidas que lleven a cabo los órganos jurisdiccionales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos en relación con niñas, niños y adolescentes

A nivel universal especializado, la Convención sobre los Derechos del Niño señala, en su artículo 37, que los Estados partes velarán porque: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años. b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales. d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

### Homicidios de niñas, niños y adolescentes como consecuencia del crimen organizado <sup>3</sup>

<sup>3</sup><https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-ninas-ninos-adolescentes-victimas-crimen.pdf>. Fecha de consulta 21 de noviembre de 2020.

Una de las consecuencias más alarmantes del crimen organizado es el incremento de los homicidios en niños, niñas y adolescentes en los últimos años. El “Informe Alternativo sobre la Situación de Garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México”, de la Red por los Derechos de la Infancia México,<sup>4</sup> indica que los efectos de la corrupción y la cooptación de las instancias de la administración pública por parte de los grupos del crimen organizado ha agravado la situación de las regiones, generando un ambiente de vulnerabilidad donde niñas, niños y adolescentes asumen roles dentro del crimen organizado.

Entre los años 2000 y 2012, la tasa de muerte por homicidio en niños, niñas y adolescentes de cero a 17 años pasó de 1.7 muertes por cada 100 mil habitantes a cuatro muertes por cada 100 mil, es decir, un aumento del 235%.

La población adolescente de 15 a 17 años es la más afectada por la violencia ya que, de 2007 al 2012, la tasa de homicidios en ese sector incrementó de 5.3 a 16.3 por cada 100 mil habitantes.

El informe apunta que el incremento de las muertes en manos del crimen organizado es el resultado del prolongado proceso de securitización del país, realizado con el fin de controlar a grupos criminales.

#### **Acciones para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado (2019-2024)**

El 30 de abril de 2019, en la Sesión de Reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) se acordaron siete acciones generales para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado durante la administración 2019-2024.

Estas acciones se vinculan con algunas de las estrategias delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), en específico con “el Cambio de paradigma en seguridad” y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que tiene entre sus objetivos: 3) el pleno respeto a los derechos humanos; 6) la construcción de la paz y; 10) el establecimiento de la Guardia Nacional.

La Secretaría Ejecutiva del Sipinna informó que, en enero de 2019, participó en los trabajos del proceso de Planeación del PND (2019-2024) con propuestas sobre los problemas públicos identificados en niñas, niños y adolescentes, el interés superior de la niñez y derechos humanos.

No obstante, el actual PND carece de estrategias concretas e integrales para la atención de niñas, niños y adolescentes y, en particular, de la atención a víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.

#### **Población adolescente en el sistema de justicia penal**

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (Enajusp 2017), hay 6,891 adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, en donde el 82.2% de la población de adolescentes contaba con una medida de sanción. A nivel nacional, el robo, seguido del homicidio, la violación sexual, las lesiones, la portación ilegal de armas y la portación ilegal de drogas fueron los seis delitos principales por los que se dictaron medidas de sanción.

La Enajusp reporta también medidas de sanción dictadas por delincuencia organizada, aunque solo representan el 2.5% del total. A nivel nacional, el secuestro (34.9), seguido del acopio ilegal de armas (23.6), la venta de droga (17.4), homicidio (17.2), robo (14.7) y extorsión (1.4) fueron las actividades por las que se acusó a los adolescentes. El análisis a nivel regional permite observar que la

<sup>4</sup> Redim, Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. 2014. p. 59 .

zona centro, noreste, occidente y sur concentran el mayor número de medidas de sanción dictadas por secuestro, mientras que en el noroeste es la venta de droga.

### **Índice estatal de riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes**

Como se ha descrito, la violencia del crimen organizado hacia las personas menores de edad abarca múltiples factores. El índice estatal contempla los principales temas sociales, económicos y de violencia con el fin de expresar de manera más amplia las circunstancias de riesgo de violencia en las entidades federativas. Para la selección de variables se toma en cuenta las condiciones de ejercicio efectivo de los siguientes derechos humanos y que son de carácter transversal en la investigación: 1) derecho a una vida libre de violencia, a la vida e integridad personal; 2) derecho a la libertad personal, seguridad de las personas, libertad de circulación y de residencia; 3) derecho a la salud; y 4) derecho a la educación, recreación, ocio y cultura.

### **El crimen organizado y las bandas criminales reclutan a diversas personas por medio de la fuerza para lograr los fines que tiene el grupo delictivo**

Suelen usar a niñas, niños y adolescentes porque son más manejables y fáciles de coaccionar que los adultos. Una de las razones para reclutar a niñas, niños y adolescentes en el campo de la guerra o dentro de una organización criminal es la fabricación de pequeñas y ligeras municiones y armas que son fáciles de transportar y de utilizar por ellos.<sup>5</sup> Además, niños, niñas y adolescentes pueden desempeñar funciones de apoyo, como ser cocineros, cargadores, mensajeros, espías, o incluso combatientes. Algunos han observado la conveniencia de utilizar a personas menores de edad porque por ser más obedientes, no cuestionan las órdenes y son más fáciles de manipular.

Asimismo, es común que se **empleen a niños como soldados** o en puestos de seguridad, especialmente a jóvenes de 15 a 17 años, quienes ven afectado su desarrollo y salud física y psicológica para toda la vida, con manifestaciones en su persona como traumas, depresión, crisis de llanto, suicidios y aumento de los niveles de agresión y delincuencia. Aún más, conforme crecen, se envuelven cada vez más en conflictos armados y consecuentemente terminan muriendo y aumentado drásticamente los índices de mortandad.

### **Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**

Esta Ley se aplicará a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, y que sean competencia de la Federación o de las entidades federativas, en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Esta Ley tiene como objeto: establecer el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en la República Mexicana; garantizar los derechos humanos de las personas adolescentes a quienes se les impute o resulten responsables de la comisión de hechos tipificados como delitos; establecer los principios rectores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en la República Mexicana; establecer las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; determinar las medidas de sanción correspondientes a quienes se les compruebe la comisión de un hecho señalado como delito por las leyes penales durante su adolescencia según su grupo etario; definir las instituciones, órganos y autoridades especializados, así como delimitar y distribuir sus

<sup>5</sup> Ilene Cohn y Guy Goodwin, Los niños soldados: un estudio para el Instituto Henry Dunant. Ginebra, Suiza, Madrid, Cruz Roja Juventud, 2007, p. 33.

atribuciones y funciones para la aplicación de las normas del Sistema; establecer los procedimientos de ejecución de medidas de sanción y los relativos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución de las medidas; así como, determinar los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción.

En la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes se sostiene una serie de medidas para imponer una sanción a los mismos, sus derechos y otros; **pero no se establece cómo es que nos aseguramos que el adolescente efectivamente se reintegre a la sociedad.**

Con base en lo anterior, se considera que los adolescentes que han estado en contacto con el crimen organizado deben tener un especial cuidado respecto del resto de adolescentes, ya que de ninguna forma es lo mismo robar que ser secuestrado, ser obligado a secuestrar, a asesinar o a extorsionar.

Por tanto, se propone la reforma siguiente:

Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p><b>Artículo 28.</b> <b>Reintegración social y familiar de la persona adolescente</b></p> <p>La reintegración social y familiar es un proceso integral que se debe desarrollar durante la ejecución de la medida de sanción, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de la persona adolescente encontrada responsable de la</p>	<p><b>Artículo 28. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>comisión de un delito.</p> <p>La reintegración se llevará a través de diversos programas socioeducativos de intervención destinados a incidir en los factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario de la persona adolescente para que genere capacidades y competencias que le permitan reducir la posibilidad de reincidencia y adquirir una función constructiva en la sociedad.</p> <p><b>Artículo 148.</b> Criterios para la imposición e individualización de la medida de sanción Para la individualización de la medida de sanción el Órgano Jurisdiccional debe considerar:</p>	<p><b>En el caso de menores vinculados con la delincuencia organizada, deberá establecer las medidas conducentes para su protección, supervivencia y reintegración a la sociedad hasta su mayoría de edad.</b></p> <p><b>Artículo 148.</b> Criterios para la imposición e individualización de la medida de sanción Para la individualización de la medida de sanción el Órgano Jurisdiccional debe considerar:</p>
--	---

I-VIII...	I-VIII...  <b>IX. Los mecanismos de reinserción que deberá llevar a cabo, en el caso que los delitos cometidos por el menor hubieren estado vinculados con la delincuencia organizada.</b>
-----------	--

Por las razones anteriores expuestas, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN CUARTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 28 Y UNA FRACCIÓN IX AL ARTÍCULO 148 A LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, EN MATERIA DE COMBATE AL USO DE NIÑOS SOLDADOS POR EL CRIMEN ORGANIZADO**

**Único.** Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 28 y una fracción IX al artículo 148 a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...  
...

**En el caso de menores vinculados con la delincuencia organizada, deberá establecer las medidas conducentes para su protección, supervivencia y reintegración a la sociedad hasta su mayoría de edad.**

**Artículo 148.** Criterios para la imposición e individualización de la medida de sanción Para la individualización de la medida de sanción el Órgano Jurisdiccional debe considerar:

I-VIII...

**IX. Los mecanismos de reinserción que deberá llevar a cabo, en el caso que los**

**delitos cometidos por el menor hubieren estado vinculados con la delincuencia organizada.**

**Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan las disposiciones que contravengan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputada Lorena Villavicencio Ayala  
Diputado Porfirio Muñoz Ledo**

**morena**

**DE LA DIPUTADA LORENA VILLAVICENCIO AYALA Y EL DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA**

Los suscritos, Lorena Villavicencio Ayala, y Porfirio Muñoz Ledo, diputados federales de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 5° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de combate al uso de niños soldados por el crimen organizado, al tenor de la siguiente:

## Exposición de Motivos

A principios del mes de noviembre de 2020, nuestro país se conmocionó ante una noticia sumamente grave, dos niños en el centro de la ciudad se encontraron muertos en cajas. Yair tenía 12 años y Héctor Efraín, 14. Los dos eran hijos de indígenas mazahuas de San Antonio Pueblo Nuevo, Estado de México, y vivían en la ciudad desde pequeños. Todos eran comerciantes ambulantes.

En la línea de investigación hay dos posibles vínculos con la delincuencia organizada:

- La primera es que quedaron atrapados en medio de una confrontación entre la Unión Tepito y la Anti-Unión.
- La segunda es una disputa amorosa, pues Héctor habría estado cortejando a una adolescente de 14 años, cuya pareja se dedicaba a vender drogas.

A pesar de que se aprehendieron a los posibles culpables, aún no se sabe la razón por la cual asesinaron a Yair y Héctor. Además, dos niños más de la misma comunidad, y amigos de los niños asesinados, se encuentran actualmente desaparecidos, Johana Vianey Delgadillo Díaz de 14 años y Brandon Arturo López Campos de 15.

Algunos días después, el pasado 13 de noviembre de 2020, Alessandro fue secuestrado cerca de las nueve de la noche del martes. En las cámaras de seguridad se observa que dos jóvenes se le acercaron, lo amagaron y lo obligaron a subir a una motocicleta, en la colonia Guerrero. Acto seguido sus plagiarios llamaron a su familia para exigir un rescate.

Tres horas después del secuestro, policías capitalinos detuvieron a un joven de 15 años que arrastraba una maleta con el cuerpo del menor sobre la calle Lerdo. Jorge Rodrigo y Darwin Azael, ambos de 15 años de edad dijeron que la maleta la sacaron de un domicilio de la calle

Magnolia 108 en la misma colonia Guerrero y recibieron la promesa de ganarse dos mil pesos en efectivo por tirar el cuerpo en un basurero del mercado.

Después de casi 10 años de conocer el problema y que se ha dejado a la deriva, México afronta una problemática que se agravará si como país no decidimos reconocerla y afrontarla.

El uso de niños, niñas y adolescentes dentro de la delincuencia organizada es una práctica mucho más común de lo que pensamos. Estos no son casos nuevos. Desde 2012, la BBC presentó un documental titulado ¿Por qué el narco recluta a miles de menores en México? En el que señaló que:

“La guerra contra el narcotráfico que se libra en México desde hace casi una década ha causado un serio problema, del que poco se conoce su magnitud: el reclutamiento forzado o voluntario de miles de adolescentes y niños para trabajar en las redes de tráfico de drogas.

“De acuerdo con el grupo Cauce Ciudadano actualmente unos 75.000 menores de edad están integrados a grupos de delincuencia organizada, y participan abiertamente en sus actividades. Un fenómeno que también se vivió en los años 90 en Colombia, cuando arreciaba la guerra del Estado contra el crimen organizado.

“La mayoría, unos 24.000, se integraron al Cartel de Sinaloa y enseguida se encuentran los que participan con Los Zetas que suman 17.000. Otros 7.500 se ubican en las filas de La Familia Michoacana y el resto se distribuyen en otros carteles, según ha documentado esta asociación.

“Los menores se encuentran en la primera línea de violencia, pues incluso participan en combates entre carteles. Organizaciones civiles han documentado que entre el 1 de diciembre de 2006 y el último día de octubre pasado unos 1,873 adolescentes fueron asesinados”<sup>1</sup>.

1

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217\\_me](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217_me)

[xico\\_menores\\_adolescentes\\_reclutados\\_narcotrafico\\_chapo\\_guzman\\_zetas\\_sinaloa\\_an.amp](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217_mexico_menores_adolescentes_reclutados_narcotrafico_chapo_guzman_zetas_sinaloa_an.amp)



Desafortunadamente, los grupos de delincuencia organizada han visto una oportunidad en el reclutamiento y entrenamiento de los menores dentro de sus operaciones delictivas. Según expertos, esos niños fueron víctimas de secuestros masivos, en otros casos sus familias recibieron amenazas para obligarles a trabajar para delincuentes, algunos más se unieron por miedo o porque era su única alternativa de empleo, en el menor de los casos, los adolescentes deseaban unirse a las bandas.

El común denominador es que son víctimas y victimarios que padecen la ausencia del Estado, sobre el que tenemos un especial deber de protección.

Se ha detectado que una de las causas más probables de su uso por el crimen organizado es porque en México, antes de los 18 años, las personas reciben sentencias mínimas.

En ese sentido, no es posible criminalizar a los niños, porque ellos son víctimas del sistema y del crimen; aumentar sentencias o tenerles un trato distinto supondría una re victimización.

Desde hace ocho años, el promedio de vida de un niño en la delincuencia organizada, es de tres años. La Redim estima que 30 mil niñas, niños y adolescentes son recluidos por el crimen organizado, y la CNDH señala que estos menores, cometen al menos los siguientes delitos: tráfico de droga, secuestro y trata de personas, extorsiones, contrabando, piratería, extorsión, entre otros.

Ya no podemos, ni debemos, dejar que los niños sean esclavos del hampa.

### **Marco jurídico en materia de niñas, niños, adolescentes (NNA) y crimen organizado**

El análisis de la niñez y la adolescencia en contextos de violencia y criminalidad es una problemática social de gran complejidad. La comprensión de las formas en que niñas, niños y adolescentes en México son afectados por el crimen organizado requiere un abordaje desde los derechos humanos.

Entre las causas o los factores más usuales que generan contextos violentos en la sociedad se encuentran: la existencia de grupos del crimen organizado donde se obtiene lucro del tráfico de drogas, armas y personas; el fácil acceso y elevado número de armas de fuego en manos de particulares; las desigualdades y la exclusión social que enfrentan determinados grupos y sectores poblacionales; la falta de oportunidades reales para los adolescentes que les permitan desarrollar su proyecto de vida; la existencia de un cierto nivel de “normalización” y “tolerancia social” hacia la violencia en sus diversas manifestaciones y en los diversos ámbitos público y privado; la “legitimación social” de los grupos criminales en los casos en que éstos asumen el control y la gestión de facto de una zona en la cual funcionan como autoridades y proveen servicios de seguridad; la debilidad institucional; los niveles de impunidad en la investigación; y la escasa capacidad de reintegración social del sistema penitenciario y la capacidad de cooptación que tiene el crimen organizado en las instituciones del Estado, influenciando en las decisiones de las autoridades, entre otros.

En el caso de la niñez, a nivel normativo, en el plano internacional se cuenta con la Convención sobre los Derechos del Niño: el instrumento normativo de mayor amplitud y calado en materia de protección de los derechos de la niñez que ha sido ratificado por casi la totalidad de Estados.

El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Se necesita que los Estados aseguren efectivamente la vigencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y que se tome en consideración su situación de especial vulnerabilidad en esos contextos, así como sus necesidades de protección.

Sin embargo, en México, tal como muestra el Índice de Peligros para la Niñez 2018 de Save The

Children,<sup>2</sup> los derechos de niños, niñas y adolescentes siguen siendo vulnerados por temas relacionados con la violencia, a pesar de la existencia de normativa internacional y nacional sobre ese fenómeno

Niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo humano en condiciones de vulnerabilidad que se enfrenta a condiciones de desigualdad y discriminación estructural, por ello, es preciso que se les considere como sujetos plenos de derecho que requieren de medidas específicas de protección distintas a las de los adultos para que puedan desarrollar plenamente sus capacidades.

### **Definición legal de niños, niñas y adolescentes**

Para definir a los niños, las niñas y los adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y de la Ley General de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA); considera, aquellas personas menores de 18 años. La CDN señala en su artículo 1 que: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. La LGDNNA señala en su artículo 5 que: “Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño”.

### **Definición legal**

El Estado mexicano, al ser parte de diversos tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la Convención

Interamericana contra la corrupción, el Reglamento Modelo Americano para la Prevención y Represión del Delito de Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de drogas y otros Delitos Graves, ha considerado combatir el crimen organizado que ha afectado a diversos sectores de la sociedad, en específico a niños, niñas y adolescentes, principalmente en el narcotráfico, y ha implementado diversas normativas y programas para combatirlo.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define expresamente la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”. La clasificación jurídica de un delito asociado a la “delincuencia organizada” es importante en función de las facultades extraordinarias de investigación que se activan en este régimen, asociadas con la competencia de las autoridades federales, arraigo, intervención de comunicaciones, embargos precautorios, extinción de dominio, cooperación internacional y otros.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 3, establece que:

“[...] cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algún delito como terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de edad, contra el ambiente, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.”

### **Las niñas, los niños y los adolescentes: marco jurídico de protección internacional y nacional de sus derechos**

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es, sin duda, el instrumento internacional de mayor relevancia en materia de niñez, en virtud

<sup>2</sup> [Save the Children](#)

de ser un tratado internacional de aceptación universal y el más completo en lo que se refiere a la protección de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes. En ésta se detallan una serie de derechos universales que constituyen requisitos mínimos que los Estados deben cumplir para garantizar la protección de todos los niños, las niñas y los adolescentes presentes en su jurisdicción. Los Estados partes de la Convención están obligados legalmente a garantizar que todas las protecciones y los estándares de ésta aparezcan reflejados en la implementación de leyes, políticas o procedimientos jurisdiccionales relacionadas con niños, niñas y adolescentes.

La CDN se rige por cuatro principios:

**a. Principio de no discriminación.** Implica que todos los derechos protegidos por la Convención están garantizados sin discriminación o distinciones de ningún tipo a todos los niños presentes en la jurisdicción de los Estados miembros de la CDN (art. 2).

**b. Interés superior del niño.** De acuerdo con el artículo 3.1 de la CDN, “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá el interés superior del niño”.

**c. Supervivencia y desarrollo del niño.** La CDN señala que “todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”, lo cual va más allá de la mera supervivencia física e incluye el desarrollo del niño, puesto que los Estados deben “garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

**d. El derecho del niño a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo.** El derecho está contemplado en el artículo 12 de la CDN.

### Regulación nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 4º, párrafos 9 a 11, el principio del interés superior de la niñez, el

cual ha de regir todas las actuaciones del Estado en relación con esas personas—entre ellas los procedimientos jurisdiccionales que afectan su esfera jurídica—, y que es similar a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, respecto de la cual México se encuentra obligado desde 1990.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes representa un avance importantísimo en materia de protección de niños, niñas y adolescentes porque parte del paradigma de considerarlas como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establece el artículo 1º constitucional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a saber, la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, la LGDNNA reconoce que el interés superior del niño es uno de sus principios rectores (art. 6, fracción I) y que debe ser tomado en cuenta de acuerdo con el artículo 18 en todas las medidas que lleven a cabo los órganos jurisdiccionales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos en relación con niñas, niños y adolescentes.

A nivel universal especializado, la Convención sobre los Derechos del Niño señala, en su artículo 37, que los Estados partes velarán porque: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años. b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y

tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales. d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

### **Homicidios de niñas, niños y adolescentes como consecuencia del crimen organizado<sup>3</sup>**

Una de las consecuencias más alarmantes del crimen organizado es el incremento de los homicidios en niños, niñas y adolescentes en los últimos años. El “Informe Alternativo sobre la Situación de Garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México”, de la Red por los Derechos de la Infancia México,<sup>4</sup> indica que los efectos de la corrupción y la cooptación de las instancias de la administración pública por parte de los grupos del crimen organizado ha agravado la situación de las regiones, generando un ambiente de vulnerabilidad donde niñas, niños y adolescentes asumen roles dentro del crimen organizado.

Entre los años 2000 y 2012, la tasa de muerte por homicidio en niños, niñas y adolescentes de cero a 17 años pasó de 1.7 muertes por cada 100 mil habitantes a cuatro muertes por cada 100 mil, es decir un aumento del 235%.

La población adolescente de 15 a 17 años es la más afectada por la violencia ya que, de 2007 al 2012, la tasa de homicidios en ese sector incrementó de 5.3 a 16.3 por cada 100 mil habitantes.

El informe apunta que el incremento de las muertes en manos del crimen organizado es el resultado del prolongado proceso de securitización

del país, realizado con el fin de controlar a grupos criminales.

### **Acciones para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado (2019-2024)**

El 30 de abril de 2019, en la Sesión de Reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) se acordaron siete acciones generales para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado durante la administración 2019-2024.

Estas acciones, se vinculan con algunas de las estrategias delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), en específico con “el Cambio de paradigma en seguridad” y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que tiene entre sus objetivos: 3) el pleno respeto a los derechos humanos; 6) la construcción de la paz y; 10) el establecimiento de la Guardia Nacional.

La Secretaría Ejecutiva del Sipinna informó que, en enero de 2019, participó en los trabajos del proceso de Planeación del PND (2019-2024) con propuestas sobre los problemas públicos identificados en niñas, niños y adolescentes, el interés superior de la niñez y derechos humanos. No obstante, el actual PND carece de estrategias concretas e integrales para la atención de niñas, niños y adolescentes y, en particular, de la atención a víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.

### **Población adolescente en el sistema de justicia penal**

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (Enajusp 2017), hay 6,891 adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, en donde el 82.2% de la población de adolescentes contaba con una

<sup>3</sup>

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-ninas-ninos-adolescentes-victimas-crimen.pdf>.

Fecha de consulta 21 de noviembre de 2020.

<sup>4</sup> Redim, Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. 2014. p. 59 .

medida de sanción. A nivel nacional, el robo, seguido del homicidio, la violación sexual, las lesiones, la portación ilegal de armas y la portación ilegal de drogas fueron los seis delitos principales por los que se dictaron mediadas de sanción.

La Enajusp reporta también medidas de sanción dictadas por delincuencia organizada, aunque solo representan el 2.5% del total. A nivel nacional, el secuestro (34.9), seguido del acopio ilegal de armas (23.6), la venta de droga (17.4), homicidio (17.2), robo (14.7) y extorsión (1.4) fueron las actividades por las que se acusó a los adolescentes. El análisis a nivel regional permite observar que la zona centro, noreste, occidente y sur concentran el mayor número de medidas de sanción dictadas por secuestro, mientras que en el noroeste es la venta de droga.

### **Índice estatal de riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes**

Como se ha descrito, la violencia del crimen organizado hacia las personas menores de edad abarca múltiples factores. El índice estatal contempla los principales temas sociales, económicos y de violencia con el fin de expresar de manera más amplia las circunstancias de riesgo de violencia en las entidades federativas. Para la selección de variables se toma en cuenta las condiciones de ejercicio efectivo de los siguientes derechos humanos y que son de carácter transversal en la investigación: 1) derecho a una vida libre de violencia, a la vida e integridad personal; 2) derecho a la libertad personal, seguridad de las personas, libertad de circulación y de residencia; 3) derecho a la salud; y 4) derecho a la educación, recreación, ocio y cultura.

### **El crimen organizado y las bandas criminales reclutan a diversas personas por medio de la fuerza para lograr los fines que tiene el grupo delictivo.**

Suelen usar a niñas, niños y adolescentes porque son más manejables y fáciles de coaccionar que los adultos. Una de las razones para reclutar a niñas, niños y adolescentes en el campo de la guerra o dentro de una organización criminal es la fabricación de pequeñas y ligeras municiones y armas que son fáciles de transportar y de utilizar por ellos.<sup>5</sup> Además, niños, niñas y adolescentes pueden desempeñar funciones de apoyo, como ser cocineros, cargadores, mensajeros, espías, o incluso combatientes. Algunos han observado la conveniencia de utilizar a personas menores de edad porque por ser más obedientes, no cuestionan las órdenes y son más fáciles de manipular.

Asimismo, es común que se **empleen a niños como soldados** o en puestos de seguridad, especialmente a jóvenes de 15 a 17 años, quienes ven afectado su desarrollo y salud física y psicológica para toda la vida con manifestaciones en su persona como traumas, depresión, crisis de llanto, suicidios y aumento de los niveles de agresión y delincuencia. Aún más, conforme crecen, se envuelven cada vez más en conflictos armados y consecuentemente terminan muriendo y aumentado drásticamente los índices de mortandad.

### **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**

Tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por alguna persona que forme parte de la delincuencia organizada.

El texto vigente de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada prevé como una agravante que se “utilice a menores de edad” para cometer los delitos enlistados en el artículo 2; sin embargo, se considera que el “utilizar” implica un estándar probatorio muy alto, dado que en ese caso, se tendría que probar, con base en los criterios del Poder Judicial, “que el sujeto activo se aproveche de la calidad específica del menor de

<sup>5</sup> Ilene Cohn y Guy Goodwin, Los niños soldados: un estudio para el Instituto Henry Dunant. Ginebra, Suiza, Madrid, Cruz Roja Juventud, 2007, p. 33.

edad con la finalidad de cometer un ilícito contra la salud, es decir, que esa característica de la minoría de edad sea aprovechada por el activo con el objeto de ejecutar un injusto de esa naturaleza”<sup>6</sup>

De esa forma, difícilmente es aplicada alguna sanción a algún miembro de la delincuencia organizada por contratar o trabajar con niños o convertirlos en niños soldado.

Por lo que se propone la siguiente reforma:

Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 5o.- Las penas a que se refiere el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad, cuando:</p> <p>II. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere esta Ley.</p>	<p>Artículo 5o.- Las penas a que se refiere el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad, cuando:</p> <p>II. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere esta Ley; <b>así como cuando los delitos se realicen en algún grado de coparticipación con menores de edad.</b></p>

Por las razones anteriores expuestas, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 5º DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, EN MATERIA DE COMBATE AL USO DE NIÑOS SOLDADOS POR EL CRIMEN ORGANIZADO**

**Único.** Se reforma la fracción II del artículo 5º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 5o...

II. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere esta Ley; **así como cuando los delitos se realicen en algún grado de coparticipación con menores de edad.**

**Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan las disposiciones que contravengan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputada Lorena Villavicencio Ayala  
Diputado Porfirio Muñoz Ledo**

morena

<sup>6</sup> Delitos contra la salud. Caso en que no se actualiza la agravante prevista en el artículo 196, fracción III, Del

Código Penal Federal, relativa a que se utilicen menores de edad para cometer ilícitos de esa naturaleza.

## PROPOSICIONES

### DE LA DIPUTADA LETICIA ARLETT AGUILAR MOLINA CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA ASF A AUDITAR A LA CAPUFE EN EL TRAMO CARRETERO LAS CHOAPAS-RAUDALES-OCOZOCAUTLA, EN LO QUE RESPECTA AL PRESUPUESTO DE LOS ÚLTIMOS EJERCICIOS 2016-2020

La suscrita, diputada Leticia Arlett Aguilar Molina, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente proposición con punto de acuerdo, de urgente y obvia resolución, al tenor de las siguientes:

#### Consideraciones

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal perteneciente al sector de comunicaciones y transportes. Tiene por objeto administrar y explotar, por sí o a través de terceros, mediante concesión, caminos y puentes federales a cargo del organismo, así como llevar a cabo la conservación, reconstrucción y mejoramiento de los mismos, y participar en proyectos de inversión y coinversión para la construcción y explotación de las vías generales de comunicación en la materia.

Mantiene un sistema de autopistas de cuotas y puentes a su cargo: Capufe y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), 47 autopistas, 39 puentes, con una extensión de 4,714.7 kilómetros, se trata de autopistas maduras, con altos niveles de ingresos, como lo indica el sitio web de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/migrated/content/uploads/cap-04.pdf>

En el estado de Chiapas tiene a su cargo el tramo de autopista Las Choapas - Raudales - Ocozocoautla.

El tramo que administra en el estado de Chiapas, Las Choapas – Raudales - Ocozocoautla, se encuentra en estado deplorable, casi de forma permanente desde años atrás, sin embargo, en los últimos días ha llegado al grado de estar prácticamente inservible, intransitable y sumamente inseguro. Si bien las condiciones climáticas han tenido un impacto negativo en dicho tramo de autopista, es debido al abandono y desinterés previo que ha derivado en que las condiciones ahora sean un verdadero peligro, con un gran número de accidentes que se han incrementado en los últimos días, causando daños materiales y accidentes a usuarios por las pésimas condiciones de la carretera en cuestión.

Es una situación que no se reporta en dicha magnitud en otros tramos de autopista aledaños, a pesar de las condiciones climáticas. El abandono en que históricamente dicho tramo carretero ha permanecido, ocasionó las condiciones que actualmente presenta, esto es, que sea prácticamente intransitable, aunado a la toma de las casetas de cobro que constantemente ocurre, con la consecuencia de que se ha convertido en un tramo inseguro y peligroso, tanto por el grave deterioro físico y de infraestructura que presenta, como por la toma constante de las casetas. En los días recientes de este mes de noviembre de 2020, se ha llegado incluso al cierre de la circulación. Situación que no es posible que se presente, debido a que hay presupuesto público para tal fin y, además, Capufe tiene ingresos propios para brindar un servicio óptimo.

Los medios han dado cuenta de ello:

22 de noviembre de 2020:

Carretera de cuota Ocozocoautla-Las Choapas, en el cual lamentablemente perdieron la vida cuatro personas y 33 más resultaron lesionadas.

<https://www.meganoticias.mx/tuxtla-gutierrez/noticia/investiga-fge-accidente-carretero-en-la-ocozocoautla-las-choapas/111940>

30 de octubre 2020, **un tramo de la carretera las Choapas – Ocozocoautla colapsó debido a las fuertes lluvias que provocó el frente frío número 9.**

<https://www.sopitas.com/noticias/en-imagenes-colapsa-carretera-veracruz-fuertes-lluvias/>

Ahora bien, de acuerdo con los datos que aporta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los tramos que administra de forma directa Capufe son de carreteras maduras y con altos ingresos, de ahí que no es posible que de antaño se encuentren en condiciones lamentables y más en los días actuales.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente:

#### **Punto de Acuerdo**

**Primero.** Que la Auditoría Superior de la Federación audite al organismo público descentralizado, Capufe, concretamente en el tramo carretero Las Choapas-Raudales-Ocozocoautla, tanto en lo que respecta a su presupuesto en los últimos cinco ejercicios, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, así como respecto de sus ingresos propios.

**Segundo.** Que la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública audite las obras tanto de construcción, mantenimiento y/o reparación que se han efectuado en el tramo carretero Las Choapas – Raudales - Ocozocoautla, durante los ejercicios 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, asimismo, las acciones legales que hayan emprendido respecto a la toma de la o las casetas de cobro de dicho tramo en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

**Tercero.** Derivado de las malas condiciones físicas y estructurales que presente el tramo carretero Las Choapas – Raudales - Ocozocoautla, se omita el cobro de los derechos de uso y tránsito

en el mismo, por el tiempo que duren o tarden las reparaciones debidas y se ofrezcan las condiciones de seguridad mínimas y necesarias, respetando el seguro de usuario de Caminos y Puentes Federales (Capufe), al hacer uso de las autopistas concesionadas del país, esto es que se expida el boleto y/o ticket el cual ampara dicho seguro.

**Cuarto.** Que, de forma permanente, estén presentes los mecanismos de auxilio, ambulancias y grúas, de modo que se afronte rápida y eficazmente todo tipo de accidentes que se han multiplicado drásticamente en los últimos días. Asimismo, se coloque la señalización pertinente en los tramos más deteriorados e inseguros, así como la presencia de personal que indiquen oportunamente los sitios de mayor riesgo y peligro.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputada Leticia Arlett Aguilar Molina**

morena



**DE LA DIPUTADA SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LOS TITULARES DEL PODER EJECUTIVO DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO, A LOS PODERES JUDICIAL FEDERAL Y LEGISLATIVO FEDERAL, ASÍ COMO SUS HOMÓLOGOS DE LAS ENTIDADES A DECLARAR AL FEMINICIDIO COMO UN PROBLEMA DE ESTADO**

La que suscribe, diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en la fracción I, del numeral 1, del artículo 6 y numeral 1, fracción II, del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, como de urgente u obvia resolución, la presente proposición con punto de acuerdo, bajo las siguientes:

**Consideraciones**

**Primera.** El arraigo social y cultural de la discriminación, y la violencia por razones de género, constituyen uno de los principales desafíos durante la prevención, atención, investigación y sanción del delito de feminicidio.

La responsabilidad del Estado y sus representantes ha quedado patente en múltiples casos de violaciones de derechos humanos, en los que las posiciones personales y juicios de valor de las y los operadores del sistema de seguridad y justicia obstaculizaron o impidieron la impartición de justicia.

La gravedad de este flagelo no se mide solo por el número de feminicidios o asesinatos de mujeres, adolescentes y niñas, sino que representa un conjunto de violaciones a los derechos fundamentales de las mujeres al implicar desapariciones, torturas, agresiones sexuales, prácticas que atentan contra su dignidad,

integridad, libertad y vida; se trata de una combinación de los diferentes tipos de violencia que puede concluir en homicidio por razones de género, y tiene estrecha relación con la violencia institucional, ya que en ese delito se concentran las acciones que el Estado realiza o deja de realizar y que producen impunidad y falta de acceso a la justicia.

De acuerdo con los datos del citado Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero de 2015 a septiembre de 2019 se registraron 3,366 presuntos delitos de feminicidio frente a 11,344 homicidios dolosos de mujeres, para un total de 14,710 asesinatos de mujeres de los cuales solo el 23% se clasificó como feminicidio y 77% como homicidios dolosos, lo que da cuenta de los problemas que se derivan de la acreditación del feminicidio como un tipo penal autónomo y muestra las carencias en los órganos de procuración de justicia para el registro administrativo de los asesinatos de mujeres por razones de género<sup>1</sup>.

Este porcentaje tan bajo de carpetas de investigación abiertas por feminicidio podría significar una resistencia de las instancias de procuración de justicia para investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, como lo establecen estándares internacionales.

**El aumento importante en el número de asesinatos de mujeres y la agudización de la violencia feminicida constituyen graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el país y denotan un déficit en su acceso a la justicia y al derecho a una vida libre de violencia.**

**Segundo.** Una investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, denominada “**Asesinatos de Mujeres en México**”, reportó un total de 28,175 mujeres asesinadas entre 2000 y 2015. De ese total, cerca del 56% (15,790), eran mujeres jóvenes y de edad

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicado de Prensa DGC/442/2019. Ciudad Juárez, 8 de

noviembre de 2019.

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/COM\\_2019\\_442.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/COM_2019_442.pdf)

mediana, de entre 15 y 39 años<sup>2</sup>. Asimismo, de los asesinatos cometidos contra mujeres de 13 años y más, el 43% de ellas estaba casada o vivía en unión libre.

Sobre este punto, a partir del año 2012, en el formato del certificado de defunción fue incluida la relación de parentesco. Del análisis de una muestra de 575 mujeres asesinadas, se desprende que de 2012 a 2015, el 68% tenía una relación de parentesco con su agresor, es decir que casi siete de 10 mujeres fueron asesinadas por su pareja o por algún miembro de su familia.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, realizaron una investigación intitulada **“Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016”**<sup>3</sup>, en la que se señala, entre otros puntos, que:

“a partir de la información provista por las instituciones de procuración de justicia, **en 2016 solamente un 3.39% de todos los casos de muerte de niñas y mujeres se reportaron como feminicidio (84 casos)**. Asimismo, destaca que **el 69.43% fueron clasificados como homicidio culposo, mientras que un 25.61% como homicidio doloso.**”

Este porcentaje tan bajo de carpetas de investigación abiertas por feminicidio representa la resistencia de las instancias de procuración de justicia para investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, como lo establecen estándares internacionales. Si bien en términos generales esta diferencia se ha reducido de 2015 a septiembre de 2018, pasando de 60.91 puntos porcentuales de diferencia entre carpetas iniciadas por homicidio doloso y por feminicidio, a 52.44 puntos porcentuales.

De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2018, únicamente Sinaloa y Yucatán reportan el 100% de los asesinatos de mujeres como feminicidio, y no como homicidio doloso. Esto, debido al **Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública en el que se dispuso sobre investigar todas las muertes violentas de mujeres bajo protocolos de feminicidio: 04/XLIII/17**: Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio:

“El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas inicien la investigación de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso bajo protocolos de feminicidio.”

Sin embargo, a pesar de que existe esta directriz no se ha aplicado prácticamente en ninguna parte del país, lo que demuestra que, buena parte de las instituciones de procuración de justicia no atienden a este Acuerdo, lo que por sí mismo constituye una forma de alerta por la negación en el acceso a la justicia para las víctimas.

**Tercero.** Cabe señalar que el artículo 325 del Código Penal Federal, define el delito de Feminicidio y señala:

**"Artículo 325.** Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida

<sup>2</sup> Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. “Asesinatos de Mujeres en México”, Cuaderno de Investigación 26, 2016, P. 4 y 5. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3286/Cuaderno%20de%20investigacio%cc%81n%2026%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>3</sup> Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf>

o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos."

Por otra parte, el "Documento de Aportes para la Delimitación del Tipo Penal del Delito de Feminicidio a Escala Nacional y Estatal"<sup>4</sup>, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en 2019, en México, entre otros puntos, señala:

"A través del análisis de los Códigos Penales se

observó que existen diversas variaciones en la redacción de cada una de las circunstancias previstas en el ordenamiento federal, para citar algunos ejemplos serían:

1. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; (Federal)

1.1.1. Art. 188 Fracc. I. Presente signos de violencia sexual de cualquier tipo, previa o posterior a la privación de la vida de la víctima infligida por el sujeto activo; (Coahuila)

1.1.2. Art. 153-a. Fracc. II. Que haya sido violentada sexualmente; (Guanajuato)

1.1.3. Art. 232 Bis Fracc. VII. Cuando la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo, infligidos por el o los autores del feminicidio; (Jalisco)

1.1.4. Art. 120 Fracc. II. Cuando el sujeto activo realice actos de violencia sexual, actos crueles, degradantes, mutile el cuerpo de la mujer, previo o posterior a la privación de la vida; (Michoacán)

1.1.5. Art. 361 Bis Fracc. I. La víctima presente signos recientes de violencia sexual de cualquier tipo; (Nayarit)

1.1.6. Art. 394 Quinquies Fracc. I.- La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo, previas o posteriores a la privación de la vida. (Yucatán)

2. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; (Federal)

2.1. Art. 130 Fracc. II. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previas o posteriores a la privación de la vida; (Baja California Sur)

2.2. Art. 126 Bis Fracc. II. Antes o después a la privación de la vida, a la víctima se le hayan infligido lesiones, mutilaciones o cualquier otro acto que atente contra la dignidad humana. (Chihuahua)

2.3. Art. 188 Fracc. II. Se le haya infligido

<sup>4</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). "Documento de Aportes para la Delimitación del

Tipo Penal del Delito de Feminicidio a Escala Nacional y Estatal". 2019. México.

[file:///C:/Users/usuario/Downloads/Documento\\_Feminicidio\\_os\\_vf.imprensa.pdf%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Documento_Feminicidio_os_vf.imprensa.pdf%20(2).pdf)

por el sujeto activo una o más lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes en zonas genitales o en cualquier otra, previa o posteriormente a la privación de la vida; (Coahuila)

2.4. Art. 147 Bis Fracc. II. El cuerpo de la víctima presente lesiones infamantes o degradantes, heridas en zonas vitales, traumatismos, estrangulamiento, cortes, puñaladas, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, escoriaciones, o mutilaciones, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; (Durango)

2.5. Art. 411 Fracc. II.- A la víctima se le hayan infligido heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, mutilaciones con implicaciones degradantes y/o sexuales; (Oaxaca)

2.6. Art. 338 Fracc. III.- Cuando existan datos que establezcan en la víctima, lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida, violencia sexual, actos de necrofilia, tormentos o tratos crueles, inhumanos o degradantes; (Puebla)

2.7. Art. 229 Fracc. II. El sujeto activo haya ejecutado conductas sexuales, crueles o degradantes, o mutile al pasivo o el cadáver de ésta; (Tlaxcala)

2.8. Art. 394 Quinquies Fracc. II.- A la víctima se le hayan practicado mutilaciones genitales o de cualquier otro tipo, cuando estas impliquen menosprecio a la mujer o a su cuerpo. (Yucatán)

Como se puede apreciar, si bien, se trata de las mismas circunstancias, la redacción es completamente diferente en cada Entidad Federativa, por tanto, es que podemos decir que tenemos 33 tipos penales de Femicidio y cada uno con sus particularidades y complejidades.

De la revisión de los Códigos Penales se identificaron las siguientes circunstancias que constituyen las razones de género, diferentes a las previstas en el Código Penal de la Federación.

- Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente o cualquiera otra que implique confianza, subordinación o superioridad;

- Que el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución, o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima;
- Cuando el sujeto activo abuse de su cargo público para la comisión del delito;
- Misoginia;
- Cuando la víctima se haya encontrado en un estado de indefensión, entendiéndose éste como la situación de desprotección real o incapacidad que imposibilite su defensa. Ya sea por la dificultad de comunicación para recibir auxilio, por razón de la distancia a un lugar habitado o por que exista algún impedimento físico o material para solicitar el auxilio;
- Que haya sido vejada;
- Cuando el sujeto activo haya realizado actos de violencia familiar en contra de la víctima;
- Cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia;
- Como resultado de violencia de género, pudiendo ser el sujeto activo persona conocida o desconocida y sin ningún tipo de relación;
- Cuando la víctima presenta indicios de violencia física reiterada por parte del sujeto activo;
- Cuando existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer;
- Cuando el sujeto activo haya cometido sobre la víctima otro delito de tipo sexual;
- El homicidio se cometa para ocultar una violación o evitar que se denuncia o sancione dicho ilícito;
- El cadáver o restos de la víctima hayan sido enterrados u ocultados;
- Que el sujeto activo lo cometa por celos extremos respecto a la víctima;
- Que la víctima tenga parentesco con el victimario;
- Existan evidencias de que la víctima sufrió violencia física ejercida por persona con la que la haya tenido parentesco por consanguinidad, por afinidad o civil, relación de matrimonio, concubinato, noviazgo o amistad o de subordinación o superioridad que impliquen confianza;
- Se actualice violencia de género, entendiéndose por ésta, la comisión del delito asociada a la exclusión, subordinación, discriminación o explotación del sujeto pasivo;

- El activo se haya valido de su relación como conductor de un vehículo de transporte de pasajeros, turismo o cualquier otra modalidad;
- La pretensión infructuosa del sujeto activo de establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima.

Se debe señalar que, si bien estas son circunstancias contenidas en los Códigos Penales de los Estados, estas mismas han sido incluidas en uno o más Códigos y también, en algunos casos, han sufrido modificaciones en su redacción.

Posterior a la sistematización de las circunstancias que constituyen razones de género en los diversos tipos penales de Femicidio y Homicidio doloso de una mujer, se identificaron los siguientes con mayor recurrencia en los Códigos Penales:

1. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo.
2. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia.
3. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima.
4. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza.
5. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima.
6. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida.
7. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.
8. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente o cualquiera otra que implique confianza, subordinación o superioridad.
9. Cuando la víctima se haya encontrado en un estado de indefensión, entiéndase éste como la situación de desprotección real o incapacidad que imposibilite su defensa. Ya sea por la dificultad de comunicación para

recibir auxilio, por razón de la distancia a un lugar habitado o por que exista algún impedimento físico o material para solicitar el auxilio.

Las sanciones previstas para el delito de Femicidio y Homicidio doloso de una mujer en cuanto a la pena de prisión existen diferencias no justificadas entre las diversas Entidades Federativas y la Federación. Se requiere de la homologación legislativa para que las sanciones sean lo más parecidas posibles en todas las Entidades Federativas y con ello brindar mayor protección a las hijas e hijas de las víctimas.

La existencia de diversas redacciones y circunstancias que constituyen las razones de género impide la elaboración de un protocolo único o guía única de investigación para México, por el contrario, es indispensable trabajar en la capacitación del personal sustantivo a efecto de que logren identificar los elementos que integran la violencia contra la mujer y se ven expresados casuísticamente a través de las circunstancias en los delitos de Femicidio.”

Este mismo estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a manera de recomendaciones, entre otras, establece las siguientes:

#### “8. RECOMENDACIONES.

##### 1. Impulsar la homologación de las circunstancias que constituyen razones de género en todas las entidades federativas.

a. La circunstancia que prevé la existencia de violencia sexual debe ser lo más amplia posible, y no contener limitantes de tiempo. Para la homologación, se recomienda retomar la redacción contenida en el Código Penal Federal, a saber “la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo”.

b. La circunstancia que prevé que se hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes debe de ser lo más amplia posible. Por ello, se recomienda que en vez de “lesiones o mutilaciones” se utilice el

término “actos infamantes o degradantes”, y se tome como referencia la redacción del Código Penal para el Estado de Nuevo León que prevé que “a la víctima se le hayan infligido actos infamantes, degradantes, mutilaciones o cualquier tipo de lesión de manera previa o posterior a la privación de la vida, así como la ejecución de actos de necrofilia”. Si bien no se considera imprescindible, incorporar a los elementos que las lesiones sean “en zonas genitales o en cualquier otra” podría brindar más claridad a la autoridad investigadora al momento de examinar el cuerpo.

c. La circunstancia que prevé la existencia de datos o antecedentes de violencia previos a la comisión del hecho delictivo se recomienda que se tome como referencia la redacción del Código Penal del Estado de Nuevo León que prevé que “existan antecedentes o datos relativos a cualquier tipo de violencia prevista por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [...] ejercida por el sujeto activo en contra de la víctima”. A esto, se recomienda agregar que sea “independientemente de que exista denuncia o haya sido del conocimiento de alguna autoridad”, tomando como referente el tipo penal de Baja California y de Chihuahua.

Aquí, podría incorporarse también la violencia política puesto que ésta no se encuentra actualmente prevista en la LGAMVLV.

d. La circunstancia que prevé que exista o haya existido algún tipo de relación entre el sujeto activo y la víctima debe estar redactada de manera simple, pero ser lo más amplia posible. Se recomienda tomar como referencia el tipo penal federal que prevé que “exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva, de confianza”.

e. La circunstancia que prevé la existencia de amenazas previas relacionadas con el hecho delictivo debe ser lo más amplia posible para incluir todo tipo de medio y no debe tener un limitante temporal. Se recomienda referirse a la redacción del Código Penal para el Estado de Nuevo León que prevé que “existan

antecedentes o datos que establezcan que el sujeto activo realizó por cualquier medio y de manera directa o indirecta a la víctima amenazas relacionadas con la privación de la vida de esta; así como que existan antecedentes o datos de comentarios realizados por el sujeto activo a cualquier persona y a través de cualquier medio, que de manera previa o posterior a la privación de la vida de víctima, sean relativos a la intención del sujeto activo de privar de la vida a la víctima o de causarle algún tipo de daño, así como la ejecución de alguna de esas conductas”.

f. La circunstancia que prevé la incomunicación de la víctima debe estar redactada de manera simple y ser lo más aplica posible con la finalidad de incluir todo tipo de situaciones que manifiestan el estado de incomunicación de la víctima. Se considera adecuado que se especifique que el estado de incomunicación pudo haber durado “cualquier que sea el tiempo previo”. En ese sentido, se recomienda atenerse a la redacción del tipo penal federal que prevé que “la víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida”.

g. La circunstancia que prevé la exhibición y exposición del cuerpo de la víctima en un lugar público debe poder incluir todas las maneras e hipótesis en que esto puede manifestarse. Se recomienda adoptar la redacción del Código Penal del Estado de Oaxaca que no solamente menciona “el cuerpo”, sino también “cuerpo, cadáver o restos de la víctima”. Asimismo, se considera adecuado que para la redacción que pueda incluir todo tipo de hipótesis no solamente se haga referencia a “exhibir” y “exponer” si no también “arrojar” y “depositar”. Asimismo, se recomienda ampliar el espectro espacial incorporando la redacción de Oaxaca que menciona “cualquier espacio de libre concurrencia”.

h. Se considera adecuado incorporar una circunstancia adicional al tipo penal homologado que prevea que “el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución, o haya ejercido actos de trata de personas en

agravio de la víctima". Esto permite reconocer el contexto específico de violencia que la comisión de este delito implica, y que constituye razones de género."

Estos señalamientos demuestran que el feminicidio es un problema que afecta a las 32 entidades federativas y a la Federación, es decir, que es problema que, por su magnitud e implicaciones, como la violación a los derechos fundamentales de las mujeres, debe tratarse como un asunto de Estado y no de un gobierno.

**Cuarto.** Actualmente el feminicidio es parte de la agenda política de las mujeres, y representa uno de los grandes retos a vencer en el siglo XXI para erradicar la Violencia basada en género; violencia que padecen las mujeres por el solo hecho de serlo, sintetizándose en ella la violencia misógina, sexista, ideológica, religiosa, racista y política, en la que subyace: la situación de desigualdad, discriminación y subordinación estructural que viven las mujeres en la sociedad, tanto en la vida privada como en el entorno público, violencia sexual, discriminación laboral, restricción en sus derechos sexuales y reproductivos, etc.

El término femicidio apareció en la segunda mitad del siglo pasado, siendo Diana Russell en 1976, quien introduce este término en una ponencia sobre esta forma extrema de violencia contra las mujeres ante el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres, celebrado en Bruselas. Acontecimiento histórico que ha permitido la evolución del concepto.

En 1990, Diana Russell y Jane Caputi plantean en el artículo *Speaking the Unspeakable*<sup>5</sup>, el concepto de femicidio como:

*Es el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por el odio, el desprecio, el placer o por un sentido de propiedad sobre las mujeres.*

Para 1992, Diana Russell y Jill Radford, definieron el Femenicidio como "El asesinato misógino de mujeres cometido por hombres."

En este planteamiento permiten visibilizar la posición de subordinación, desigualdad, marginalidad, y riesgo en el que se encuentran las mujeres por el simple hecho de ser mujeres y sostiene que la meta del ejercicio de la violencia por parte de los hombres, deliberada o no, es preservar la supremacía masculina.

Por otra parte, de las investigaciones de Ana Carcedo se desprende que el femicidio "es la muerte de mujeres de cualquier edad, expresión extrema de violencia contra las mujeres basada en el poder de control, objetivización y dominio de los hombres sobre las mujeres".<sup>6</sup>

Para la Comisión Interinstitucional contra los Femicidios son "las muertes de mujeres ocurridas como producto de la violencia de género incluyendo aquí tanto las muertes perpetradas por sus maridos o ex-maridos, compañeros o ex-compañeros, en una relación de pareja incluyendo el noviazgo, así como aquellos perpetrados por terceros o desconocidos."

Lo anteriormente señalado nos permite introducir el concepto político de femicidio, que sería aquel que sirva para promover su reconocimiento y exigir cuentas e información sobre las muertes de mujeres, con miras a crear conciencia en la sociedad, incidencia en los medios de comunicación para el posicionamiento del término y evitar el ser considerado como "crimen pasional".

Este concepto político puede entenderse como "la muerte de mujeres por razones de género que se producen por **inexistencia de políticas de Estado integrales y específicas sobre femicidio**, incitándose que existe tolerancia, impunidad y

<sup>5</sup> Femicide. The Politics of Woman Killing. [http://www.dianarussell.com/f/femicide%28s ma11% 29.pdf](http://www.dianarussell.com/f/femicide%28s%20ma11%29.pdf)

<sup>6</sup> Carcedo A. y Sagot M. Femicidio en Costa Rica, 1990-1999. Organización Panamericana de la Salud-Programa

Mujer, Salud y Desarrollo, 2000. p. 11. <http://www.paho.org/Spanish/Hdp/HDW/femicidio.pdf>

omisión del Estado para prevenir, sancionar y erradicar los feminicidios”.

También puede hablarse de un concepto jurídico de femicidio que debe ser desarrollado en cada país armonizando con el marco legal existente en cada uno de ellos.

El concepto se sigue discutiendo y en 1994 la antropóloga Marcela Lagarde, en concordancia con la línea de Diana Russell, castellanizó femicide como feminicidio<sup>7</sup>. Es ella quien introduce al debate la responsabilidad que tiene el estado en la prevención, tratamiento y protección de las mujeres ante la violencia de género y da paso al surgimiento de femicidio a feminicidio (por considerar que en castellano femicidio es una voz homóloga a homicidio y sólo significa asesinato de mujeres).

Es así como se redefine el término incorporando que "la ausencia de sanciones y de castigo a los asesinos coloca al Estado como responsable por acción u omisión del feminicidio y este tiene que asumir su complicidad o responsabilidad directa".

En este sentido, es deber del Estado garantizar la libertad y la vida de las mujeres y señala que "el término a usarse en este tipo de crímenes de odio contra las mujeres, es el de feminicidio ya que Feminicidio es el conjunto de crímenes de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional", se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad y en este sentido el feminicidio es un crimen de Estado".<sup>8</sup>

Una serie de investigaciones que han demostrado que no existe un solo tipo de feminicidio, sino que se expresa de muy diversas maneras:

- Femicidio íntimo: Son aquellos asesinatos cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de

convivencia, o afines a estas.

- Femicidio no íntimo: Son aquellos asesinatos cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía relaciones íntimas, familiares, de convivencia, o afines a estas. Frecuentemente, el femicidio no íntimo involucra el ataque sexual de la víctima.
- Femicidio por conexión: Con esta categoría se hace referencia a las mujeres que fueron asesinadas "en la línea de fuego" de un hombre tratando de matar a una mujer. Este es el caso de mujeres parientes, niñas u otras mujeres que trataron de intervenir o que simplemente fueron atrapadas en la acción del feminicida.
- Feminicidio familiar: Asesinato de uno o varios miembros de la familia cometido por un hombre. Está basado en relaciones de parentesco entre la o las víctimas y el victimario.
- Feminicidio íntimo: Asesinatos de mujeres cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afines a ésta. Se subdividen en feminicidio infantil y familiar.
- Feminicidio infantil: Es el asesinato de niñas, por hombres o mujeres, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder que les otorga su situación adulta sobre la minoría de edad de la niña.
- Feminicidio por ocupaciones estigmatizadas: Las mujeres son asesinadas por ser mujeres. Sin embargo, hay otras mujeres que lo son por la ocupación o el trabajo desautorizado que desempeñan. Bajo este criterio se encuentran aquellas que trabajan en bares y en centros nocturnos. Ellas son las bailarinas, las meseras y las prostitutas.
- Feminicidio sexual sistémico: El feminicidio sexual es el asesinato de mujeres que son secuestradas, torturadas y violadas. Sus cadáveres, semidesnudos o desnudos son arrojados en las zonas desérticas, los lotes baldíos, en los tubos de desagüe, en los tiraderos de basura y en las vías del tren... Se divide en las subcategorías de organizado y

<sup>7</sup> Lagarde, M. Presentación a la edición en español. En: Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres, Diana Russell y Jill Radford (Eds.), UNAM, México. 2006

<sup>8</sup> Ídem.



desorganizado y toma en cuenta a los posibles y actuales victimarios.

- **Feminicidio sexual sistémico desorganizado:** El asesinato de las mujeres está acompañado - aunque no siempre - por el secuestro, tortura, violación y disposición del cadáver. Los asesinos, presumiblemente, matan por una sola vez, en un período determinado; y pueden ser hombres desconocidos, cercanos o parientes de las víctimas que las asesinan y las depositan en parajes solitarios, en hoteles, o en el interior de sus domicilios.
- **Feminicidio sexual sistémico organizado:** El asesinato de las mujeres está acompañado por el secuestro, tortura, violación y disposición del cadáver. Los asesinos pueden actuar como una red organizada de feminicidas sexuales con un método consciente y sistemático a través de un largo e indeterminado período, dirigido a la identidad de sexo y de género de las niñas/mujeres.<sup>9</sup>

Por lo tanto, podemos decir que feminicidio es:

"El extremo de un continuum de terror antifemenino que incluye una amplia variedad de abusos verbales y físicos, tales como violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente por prostitución), abuso sexual infantil incestuoso o extrafamiliar, golpizas físicas y emocionales, acoso sexual (por teléfono, en las calles, en la oficina, y en el aula), mutilación genital (clitoridectomías, escisión, infibulaciones), operaciones ginecológicas innecesarias (histerectomías gratuitas), heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada (por la criminalización de la contracepción y del aborto), psicocirugía, negación de comida para mujeres en algunas culturas, cirugía plástica, y otras mutilaciones en nombre del embellecimiento, siempre que estas formas resultan en muerte, ellas se transforman en feminicidios."

En suma, podemos decir que **feminicidio** es la forma extrema de violencia de género, causado por odio o desprecio a su condición de mujer, que degenera en su muerte producidas tanto en el ámbito público como privado.

**Quinto.** México cuenta con un amplio marco jurídico, nacional e internacional, en materia de prevención y erradicación de la violencia contra la mujeres, adolescentes y niñas, que obligan al Estado mexicano a garantizar su seguridad, a prevenir y atender la violencia de género; asimismo, debe capturar y castigar a los perpetradores de agresiones y erradicar los diversos tipos de violencia que se ejerce contra ellas, impartir y procurar justicia, además de destinar recursos para la adecuada y pronta atención de las mujeres víctimas y de sus familiares.

La Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos señala:

"**Artículo 4o.-** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.  
..."

Por su parte la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala:

"**Artículo 2.** La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

**Artículo 6.** Los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. La violencia psicológica. Es cualquier acto

<sup>9</sup> Monáñez, J. Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, 1993- 2005, En: Sistema Socioeconómico y Geo-referencial sobre la

Violencia de Género en Ciudad Juárez, Vol. II, El Colegio de la Frontera Norte y Comisión Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez.

<http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Portal/>

u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas

III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

IV. Violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y

VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

**Artículo 7.-** Violencia familiar: Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio,

concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

**Artículo 8.** Los modelos de atención, prevención y sanción que establezcan la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, son el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia familiar, como parte de la obligación del Estado, de garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Para ello, deberán tomar en consideración:

I. Proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados y gratuitos a las víctimas, que favorezcan su empoderamiento y reparen el daño causado por dicha violencia;

II. Brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al Agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia;

III. Evitar que la atención que reciban la Víctima y el Agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En ningún caso podrán brindar atención, aquellas personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia;

IV. Evitar procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el Agresor y la Víctima;

V. Favorecer la separación y alejamiento del Agresor con respecto a la Víctima, y

VI. Favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y proporcionarán apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo. En ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia."

En cuanto a las obligaciones internacionales que el Estado mexicano ha contraído, en materia de

protección de las mujeres, en virtud de haber suscrito los tratados y convenios correspondientes son, al menos, las siguientes:

**Regulación del derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en instrumentos internacionales**

Instrumento	Contenido
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) <sup>10</sup>	En este documento, la comunidad internacional claramente manifiesta que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad, por lo que gozan de los mismos derechos y libertades sin distinción alguna. Señala que todo individuo tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona (artículos 1, 2 y 3).
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) <sup>11</sup>	Se establece el compromiso de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en dicha Convención, y garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción (artículo 1º). Regula que toda persona tiene el derecho de que se respete su vida, sin que pueda ser arbitrariamente privado de ella (artículo 4º). También reconoce que toda persona tiene derecho a que sea respetada su integridad física, moral y psíquica (artículo 5º).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará” (1994) <sup>12</sup>	<b>Este tratado versa sobre los deberes de los Estados y los derechos de las mujeres para garantizarles el acceso a una vida libre de violencia.</b> Define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1º). Distingue que dentro de la violencia hacia la mujer se incluyen las modalidades física, sexual o psicológica, y que esta puede ser efectuada en los ámbitos domésticos, comunitarios y tolerada o perpetrada por el Estado (artículo 2º).
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés, 1979) <sup>13</sup>	<b>Este instrumento es considerado como la carta internacional de los derechos humanos de las mujeres.</b> A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la

<sup>10</sup> <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<sup>11</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>12</sup> <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

<sup>13</sup> <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

	<p>base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (artículo 1). Asimismo, los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (artículo 3°).</p>	<p>febrero de 1994<sup>15</sup></p>	<p>sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (artículo 1). Asimismo, señala en su artículo 2 diversos tipos de violencia como la física, sexual y psicológica; así como dentro de las modalidades la violencia efectuada en el ámbito familiar, la perpetrada en la comunidad, en el trabajo, en instituciones educativas y aquella perpetrada o tolerada por el Estado</p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup></p>	<p>El primero reconoce el derecho a la vida como inherente a la condición de persona, debiendo de estar protegido por la ley (artículo 6°).</p>		
<p>Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, A/RES/48/104 23 de</p>	<p>A los efectos de la presente Declaración, por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o</p>		

**Sexto.** En este contexto debe señalarse que él desde el 9 de marzo de 2019, el Presidente Andrés Manuel López Obrador lanzó un "Plan Emergente para garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y las Niñas en México."<sup>16</sup> En donde el Estado asume como deber jurídico la rectoría de la política pública para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas.

Ahí se señala que el plan tiene objetivos muy claros: **asumir como un problema de Estado la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas; y colocar en el máximo nivel de decisión esta responsabilidad.**<sup>17</sup>

En este Plan esta involucradas la Federación, las entidades federativas y municipios; en él

14

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

15

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>

16

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443707/Plan\\_emergente\\_de\\_proteccion\\_a\\_mujeres\\_y\\_niñas\\_mexicanas.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443707/Plan_emergente_de_proteccion_a_mujeres_y_niñas_mexicanas.pdf)

<sup>17</sup> Idem.

participan: El Consejo Nacional de Seguridad Pública y las diferentes conferencias de seguridad y procuración de justicia;

1. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV);
2. El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
3. El Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas y Adolescentes (Sipinna) y el Secretariado Ejecutivo, Inmujeres, Conavim y el Consejo Consultivo (artículo 21 LOAMF).

Por otra parte, Inmujeres, Conavim y Consejo Consultivo (artículo 21, LOAMF) deberán tomar acciones de carácter emergente, entre las que se encuentran:

#### **En materia de prevención**

- Acciones coordinadas en las zonas prioritarias y a través de las coordinaciones estatales para la construcción de paz.
- Fortalecimiento de la coordinación entre autoridades locales y federales para la atención integral de niñas, niños y adolescentes.
- Registro nacional del sistema de transporte público concesionado.
- Recuperación de espacios públicos con enfoque de ciudades seguras y espacios libres de violencia.
- Seguimiento y vigilancia de lugares de hospedaje.
- Desarrollo de aplicación para teléfonos móviles con enlace al 911.
- Campañas permanentes sobre el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. Justicia
- Auditoría de los casos de feminicidio, violencia sexual, violencia familiar y desapariciones, a fin de identificar líneas de investigación y problemas estructurales.
- Impulsar herramientas para una investigación con la debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres y las niñas.

#### **En materia de justicia**

- Auditoría de los casos de feminicidio, violencia sexual, violencia familiar y desapariciones, a fin de identificar líneas de investigación y problemas estructurales.
- Impulsar herramientas para una investigación con la debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Atención
- Adopción del paquete de servicios esenciales para mujeres víctimas de violencia, que incluye servicio en áreas de protección y seguridad, salud, procuración de justicia y empoderamiento económico, con la idea de solventar sus condiciones de riesgo y vulnerabilidad.
- Integrar un padrón de registro con las víctimas indirectas, especialmente hijas e hijos menores de edad, así como de dependientes económicos de las mujeres asesinadas y desaparecidas.

#### **En materia de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)**

- Revisión de las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres decretadas.
- Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las medidas de la AVGM, de acuerdo con una de las recomendaciones dictadas por el Comité de CEDAW.
- Integrar un cuerpo técnico que permita realizar investigaciones más eficientes de las solicitudes de AVGM presentadas.

#### **En materia de reformas legislativas**

- Reforma integral en materia de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, haciendo énfasis en la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y órdenes de protección.
- Reforma para fortalecer la supervisión de las escuelas y el sector salud en los casos de niñas y niños víctimas de violencia.
- Reformas para establecer las sanciones a servidoras y servidores públicos que son omisos o negligentes en su actuar en los casos

de violencia contra las niñas y mujeres.

- Adopción del Código Penal Único a fin de homologar los delitos que se cometen en contra de las mujeres y las niñas en el país.

### En materia de Rendición de cuentas

- Informes mensuales sobre avances, retos y obstáculos en la instrumentación del plan emergente.

Es decir, existe un reconocimiento oficial sobre que la violencia de género es un asunto de Estado, y por ello se han implementado medidas para enfrentarlo. Sin embargo, a más de un año del lanzamiento de este plan, debe reconocerse que la problemática del feminicidio está lejos de resolverse.

**Séptimo.** Por otra parte, la Red Nacional de Alertistas, en la que participan organizaciones de 17 entidades del país solicitantes y promoventes de las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), demandó al gobierno federal considerar la violencia feminicida un asunto de Estado, prioritario y de seguridad nacional.<sup>18</sup>

Se pronunció porque se desarrolle un programa de emergencia de acciones contra las violencias hacia las mujeres, con presupuestos suficientes y no regresivos, específicos y ejercidos por los municipios con alertas, y que contengan recomendaciones y medidas específicas con indicadores de resultados e impacto, transparencia y rendición de cuentas.

Las organizaciones pidieron que se haga efectivo el mecanismo de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) y los lineamientos para la asignación de recursos, así como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Re aprobaron todo acto arbitrario de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) amparado

en la pretensión de levantar las alertas y otorgar prórrogas sin sustento.<sup>19</sup>

En conferencia, Marina Reyna Aguilar, integrante de la Red por el Estado de Guerrero, refirió que, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el periodo de enero a septiembre de este año, 73 mil siete mujeres víctimas de violencia de género han sido atendidas en los ministerios públicos de las 32 entidades federativas.

También, agregó que se tienen registrados 704 casos de mujeres que han sido asesinadas de manera violenta tipificados como feminicidios.

**Octavo.** Para finalizar, debe señalarse que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos. Causa sufrimientos indecibles, cercena vidas y deja a incontables mujeres viviendo con dolor y temor. Además, causa perjuicio a las familias durante generaciones, empobrece a las comunidades y refuerza otras formas de violencia en las sociedades.

La violencia contra la mujer les impide alcanzar su plena realización personal, restringe el crecimiento económico y obstaculiza el desarrollo. La generalización y el alcance de la violencia contra la mujer en México ponen de manifiesto el grado y la persistencia de la discriminación con que siguen tropezando las mujeres. Por consiguiente, sólo se puede eliminar tratando de eliminar la discriminación, promoviendo la igualdad y el empoderamiento de la mujer y velando por el pleno ejercicio de los derechos humanos de la mujer.

La violencia contra la mujer no es invariable ni inevitable, podría reducirse radicalmente y llegar a eliminarse, con la voluntad política, educación y los recursos necesarios. Para lograrlo habrá que realizar esfuerzos de manera que la erradicación

<sup>18</sup> La Jornada. 20 de noviembre de 2020. Exigen declarar a los feminicidios asunto de Estado. <https://www.jornada.com.mx/2020/11/20/politica/006n1pol?fbclid=IwAR0Zyn-XFTt->

oTqAZKxWm4CKUopp4uazoCc0uvJncGYPENgKu2icog aMt8

<sup>19</sup> Ídem.

de la violencia contra la mujer llegue a ser una prioridad máxima en los planos municipal, estatal, nacional e internacional.

Dentro de las muchas formas diferentes de violencia contra la mujer: física, sexual, psicológica y económica, la más común es la violencia ejercida por su pareja en la intimidad, que a veces culmina en su muerte.

Por ningún motivo podemos permitir que la violencia contra las mujeres se incremente. El Estado mexicano está obligado a frenar esta otra forma de epidemia, que lleva siglos entre nosotros.

Por las razones anteriormente señaladas, pongo a consideración de esta asamblea, como de **urgente u obvia resolución**, la siguiente proposición con:

**morena**

#### **Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respetuosamente, exhorta a los Titulares de los Poderes Ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, al Poder Judicial Federal y de las 32 entidades federativas, así como al Poder Legislativo Federal y de las 32 entidades federativas, para que, en el ámbito de su competencia, declaren al feminicidio como un problema de Estado y no de particulares.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de noviembre de 2020

**Diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala**

#### **Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**

**Enlace Parlamentario**, órgano informativo del Grupo Parlamentario de Morena

**Director:** Diputado Pablo Gómez, coordinador de Procesos Parlamentarios

**Editor:** Edgar García Santibáñez Covián  
50360000 Ext. 61570

enlaceparlamentariomorena@gmail.com

**Coordinador General del GP Morena:**  
Diputado Moisés Ignacio Mier Velazco

**Vicecoordinadora General del GP Morena:**  
Diputada Tatiana Clouthier Carrillo