



Juan Zepeda
Senador de la República

Ciudad de México a 8 de febrero de 2021

Sen. Oscar Eduardo Ramírez Aguilar
Presidente de la Mesa Directiva del
Senado de la República
P R E S E N T E

El que suscribe, Juan Zepeda, senador de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad conferida en el Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículos 8, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración del pleno de la Cámara de Senadores la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA GARANTIZAR LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema

La criminalización sobre el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, y la regulación restrictiva del aborto en el país, han generado serios problemas para las niñas y mujeres más vulnerables y precarizadas.

En México, se estima que al año se realizan entre 750 mil y un millón de abortos clandestinos, lo que representa un serio riesgo para la salud y la vida de las mujeres que recurren a esta práctica sin importar las consecuencias físicas o legales.¹

¹ Almaraz, K. "Abortos clandestinos en México: las cifras y las alternativas". Consultado en línea en: https://www.eldiario.es/internacional/Abortos-clandestinos-Mexico-cifras-alternativas_0_805620004.html



Juan Zepeda
Senador de la República

En este sentido, presento esta iniciativa cuyo objetivo es reconocer el derecho de todas las mujeres a su libre autodeterminación y a ejercer una maternidad libre, voluntaria y segura, al garantizar el derecho a la interrupción del embarazo.

II. Antecedentes

El aborto no ha sido siempre criminalizado ni condenado por todas las sociedades; sin embargo, discusiones a principios del siglo XX sobre los atentados contra la vida humana, frente a la posibilidad de reconocer a la persona la facultad para autodeterminarse, generaron un debate jurídico sobre el derecho de las mujeres para decidir sobre su cuerpo.²

Este debate sigue vigente desde diferentes enfoques como el religioso, ético, científico y cultural³, desde los cuales se esgrimen argumentos a favor o en contra; mientras esto ocurre, a las mujeres se les restringe su derecho a decidir, lo que merma su agencia y autodeterminación y pone en riesgo sus vidas.

En México, el Código Penal de 1871 definió al aborto como "la extracción del producto de la concepción, y a su expulsión provocada por cualquier medio, sea cual fuere la época de la preñez; siempre que esto se haga sin necesidad". El Código Penal de 1931 lo definió como "la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez".

La legislación punitiva en el país, ha forzado a las mujeres a someterse a procedimientos de riesgo para su salud con tal de terminar sus embarazos no deseados. De acuerdo a

²Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2018) "La interrupción del embarazo: una perspectiva desde diversas prácticas legales".

³ Ibidem.



Juan Zepeda
Senador de la República

organizaciones de la sociedad civil, “se estima que en México se realizan entre 750 mil y un millón de abortos clandestinos anuales”⁴.

Los abortos clandestinos o los abortos peligrosos son definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una intervención destinada a la interrupción de un embarazo practicada ya sea por personas que carecen de la preparación necesaria o en un entorno que no reúne las condiciones médicas mínimas, o ambas cosas a la vez.⁵

El problema no solo aqueja a México: se calcula que anualmente 44 millones de mujeres deciden terminar de forma voluntaria su embarazo, 47 mil mueren debido a abortos inseguros y 5 millones sufren lesiones graves.

En la región de Latinoamérica, las víctimas de abortos inseguros suponen un 24% del total de muertes relacionadas con el embarazo y el parto.⁶

Sin embargo, las cifras no son totales porque existe una subestimación de las muertes por aborto ya que, muchas veces, éstas no incluyen los decesos que estuvieron relacionados con la práctica y que fueron registrados con una causa de muerte específica como sepsis o hemorragia.⁷

III. Marco Internacional

Sobre el tema de análisis que compete a este documento, existen dos grandes instrumentos internacionales que han sido parteaguas en la lucha de los derechos de las mujeres: la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), llevada a cabo

⁴ Almaraz, K. “Abortos clandestinos en México: las cifras y las alternativas”. Consultado en línea en: https://www.eldiario.es/internacional/Abortos-clandestinos-Mexico-cifras-alternativas_0_805620004.html

⁵ OMS. “Del concepto a la medición: la aplicación práctica de la definición de aborto peligroso utilizada en la OMS”. Consultado en línea en: <https://www.who.int/bulletin/volumes/92/3/14-136333/es/>

⁶ Alianza por la solidaridad. “47.000 mujeres mueren cada año en el mundo en abortos inseguros”. Consultado en línea en: <https://www.alianzaporlasolidaridad.org/noticias/47-000-mujeres-mueren-cada-ano-en-el-mundo-en-abortos-inseguros>

⁷ Torreblanca, C. “El aborto en México: ¿Qué nos dicen los datos?”. Consultado en línea en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-foco/2018/09/04/el-aborto-en-mexico-que-nos-dicen-los-datos/>



Juan Zepeda
Senador de la República

en El Cairo en 1994; y la Plataforma de Acción de Beijing, acordada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995.

La CIPD ha señalado “que el aborto legal debe ser seguro y accesible”⁸; y la Plataforma de Beijing, reconoció al “aborto en condiciones de riesgo como una importante preocupación de salud pública”⁹.

En 1999, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en torno a la revisión y evaluación sobre la implementación de la CIPD, acordó que, “en los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los sistemas de salud deben capacitar y equipar a quienes prestan servicios de salud y tomar otras medidas para asegurar que el aborto se realice en condiciones adecuadas y sea accesible. Se deben tomar medidas adicionales para salvaguardar la salud de la mujer”¹⁰.

Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales promulgó en 2016 el Comentario General núm. 22, en donde señala que:

la falta de servicios de atención obstétrica de emergencia y la negación del aborto por lo general lleva a la mortalidad y morbilidad maternas, lo que constituye, en cambio, una violación del derecho a la vida o a la seguridad, y en ciertos casos puede constituir tortura o un trato cruel, inhumano o degradante.¹¹

IV. Recomendaciones para México

El 6 de julio de 2018, México rindió su noveno Informe Ordinario ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el cual

⁸ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Aborto”. Consultado en línea: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB_SP.pdf

⁹ Ibidem

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem



Juan Zepeda
Senador de la República

es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En respuesta a la entrega del Informe, el Comité de Expertas de la CEDAW publicó sus observaciones finales, acogiendo positivamente “los progresos alcanzados en diversas áreas, incluyendo la elaboración de reformas legislativas, las acciones programáticas implementadas, los esfuerzos para superar el clima general de violencia dentro del país y la promoción de los derechos de las mujeres. Adicionalmente, reconoció el apoyo dado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al proceso de implementación de la Agenda 2030.”¹²

Sin embargo, el Comité externó una serie de preocupaciones en torno al marco punitivo del aborto que existe en el país, las cuales son:

- a) Las disposiciones de las leyes penales estatales que restringen el acceso al aborto legal y siguen obligando a las mujeres y a las niñas a someterse a abortos en condiciones de riesgo que ponen en peligro su salud y su vida;
- b) La falta de coherencia entre los códigos penales de los estados, que obstaculiza la aplicación efectiva del artículo 35 de la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, que legaliza el aborto en caso de violación;
- c) Las modificaciones de la Ley General de Salud hechas en 2018, que contemplan la objeción de conciencia del personal médico y pueden plantear barreras al acceso de las mujeres al aborto sin riesgo y a los anticonceptivos de emergencia, especialmente en las zonas rurales y remotas.

En ese sentido, el Comité recomendó a México:

¹² CEDAW (2018). MÉXICO ANTE LA CEDAW. Consultado en línea: <https://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/MEXICO-ANTE-LA-CEDAW-2018-web.pdf>



Juan Zepeda
Senador de la República

- a) Poner mayor empeño en acelerar la armonización de las leyes y los protocolos federales y estatales sobre el aborto para garantizar el acceso al aborto legal y, aunque no haya sido legalizado, a los servicios de atención posterior al aborto;
- b) Armonizar las leyes federales y estatales pertinentes con la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, e informe y capacite adecuadamente al personal médico para que pueda ofrecer atención especializada a las mujeres y las niñas víctimas de la violencia sexual, lo que comprende la prestación de servicios esenciales de anticoncepción de emergencia y aborto;
- c) Elaborar los protocolos necesarios para poner en práctica las modificaciones de la Ley General de Salud, que permiten la objeción de conciencia mientras no ponga en peligro la vida de la madre y no impida que las mujeres y las niñas accedan al aborto legal, y vele por que, en esos casos, las mujeres y las niñas sean derivadas a un profesional adecuado;

Aunque las condiciones estatales han cambiado desde la presentación del informe, como en el caso de Oaxaca que ha despenalizado el aborto al igual que la Ciudad de México (2019), el Comité observó que en el resto del país la interrupción del embarazo solo es legal en caso de violación y advirtió sobre las incongruencias en cuanto a diversos motivos jurídicos para practicar abortos en los marcos de las entidades federativas, así como sobre las enmiendas introducidas en las constituciones locales que protegen la vida desde el momento de la concepción y que han puesto en peligro el disfrute por la mujer de su salud y derechos sexuales y reproductivos.

Por ende, el Comité pidió al Estado mexicano que:

- a) Armonice las leyes federales y estatales relativas al aborto a fin de eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres que deseen interrumpir un embarazo de forma legal y amplíe también el acceso al aborto legal teniendo en cuenta la



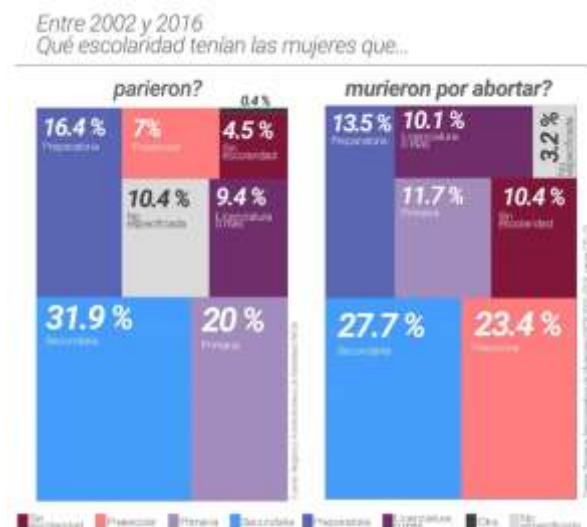
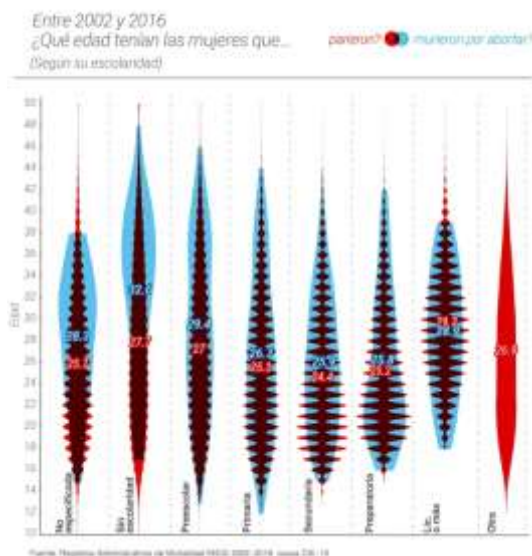
Juan Zepeda
Senador de la República

reforma constitucional en materia de derechos humanos y la recomendación general núm. 24 (1999) del Comité;

b) Informe a los proveedores de servicios médicos y trabajadores sociales que las enmiendas constitucionales locales no han derogado los motivos para interrumpir un embarazo de forma legal y les comunique también las responsabilidades que les incumben;

c) Se asegure de que en todos los estados las mujeres que tengan motivos legales que justifiquen la interrupción de un embarazo tengan acceso a servicios médicos seguros, y vele por la debida aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, en particular el acceso de las mujeres que han sido violadas a anticonceptivos de emergencia, al aborto y a tratamiento para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA.

En el marco de estas preocupaciones y recomendaciones que lanzó el Comité de la CEDAW, no se puede olvidar que tan solo entre 2002 y 2016, 624 mujeres perdieron la vida por “aborto”; lo cual, como ya se ha señalado en este documento, es una cifra subestimada al no incluir todas las muertes que estuvieron relacionadas con la práctica de uno.





Juan Zepeda
Senador de la República

El aborto es una realidad en México, sin importar las penas o la criminalización alrededor de él; el problema es que no todas las mujeres pueden acceder a él de la misma forma. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), solamente un reducido número de mujeres mexicanas podrían costear un aborto si se estima que el costo menor de dicha intervención oscila entre los \$500 hasta los \$30,000.

Lo anterior significa que no más del 40% de las mujeres en el país, podría costear un aborto; “si nos concentramos en las mujeres de entre 15 y 25 años, el porcentaje es aún menor. Solo el 15.6% de las mujeres mexicanas de entre 25 y 29 años pueden costear un aborto clandestino en una clínica privada, 5.3% de las menores de 25; abortar con misoprostol es solo asequible para el 19.3% de las mujeres de entre 15 y 25 y tan solo para el 36% de aquellas que tienen entre 25 y 49.”¹³ Las mujeres que más arriesgan su vida y su libertad por interrumpir su embarazo, son las más vulnerabilizadas. El embarazo es una decisión y la educación sexual y reproductiva es necesaria para poder tomarla.

Por eso se considera que “la criminalización del aborto es la materialización de la idea de que la maternidad es la función obligatoria de las mujeres; idea que continúa permeando no solo la cultura, sino todas las instituciones del Estado y que representa una violación a los derechos humanos.”¹⁴

En este sentido, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), ha señalado que la criminalización afecta a mujeres que generalmente proceden de contextos de violencia, alta marginación económica y falta de acceso a información reproductiva.¹⁵

México es uno de los países con altos niveles de embarazo entre las adolescentes, en parte porque las niñas y mujeres no tienen acceso al aborto ni a una apropiada educación sexual y reproductiva.

¹³ Ibidem

¹⁴ GIRE. “Maternidad o Castigo. La criminalización del aborto en México”. 2018

¹⁵ Ibidem



Juan Zepeda
Senador de la República

“El aborto sigue siendo una de las cinco causas principales de las defunciones relacionadas con la maternidad y, a pesar de la legalización del aborto en casos concretos, las mujeres no tienen acceso a servicios de aborto seguros ni a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia.”¹⁶ Por eso es necesario modificar nuestro marco normativo con urgencia.

“La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria” y “las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones constituyen un obstáculo para el acceso de las mujeres a la atención de salud.”¹⁷

En México, el aborto inseguro es la cuarta causa de muerte materna.¹⁸ Por ello, la OMS ha señalado la importancia de “comprender que restringir el acceso al aborto no reduce el número de [éstos]; pero sí afecta a un elevado número de mujeres que deben elegir entre someterse a procesos médicos clandestinos poniendo en riesgo su vida o aceptar la maternidad. En la mayoría de los casos, las mujeres más afectadas son aquellas con carencias económicas.”¹⁹

Argentina ha sido un ejemplo para la región Latinoamericana, México no puede quedarse atrás, esta deuda legislativa con las mujeres no puede continuar. En este sentido, presento la siguiente modificación constitucional.

TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 4°.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.	Artículo 4°.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

¹⁶ Ibidem

¹⁷ CEDAW (2014). Observaciones Finales sobre Perú, CEDAW/C/PER/CO/7-8 (2014).

¹⁸ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. “La interrupción del embarazo: una perspectiva desde diversas prácticas legales”. Octubre 2018

¹⁹ Ibidem



Juan Zepeda
Senador de la República

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.	Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, y a contar con servicios de salud sexual y reproductiva de calidad que incluyan la interrupción del embarazo.
--	---

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta Soberanía la presente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA GARANTIZAR LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 4 constitucional para quedar como sigue:

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

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, **y a contar con servicios de salud sexual y reproductiva de calidad que incluyan la interrupción del embarazo.**

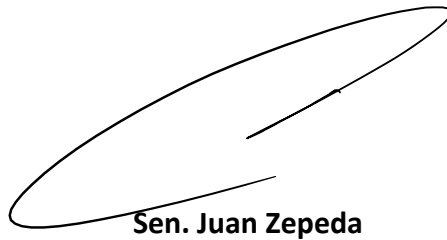
Transitorios

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



Juan Zepeda
Senador de la República

Segundo. Los gobiernos de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones pertinentes a sus marcos legales para adecuar sus disposiciones jurídicas a estas reformas a más tardar 180 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Sen. Juan Zepeda