

Con fecha 27 de febrero del presente año, los **CC. Diputados Juan Carlos Maturino Manzanera, María Elena González Rivera, José Antonio Ochoa Rodríguez, José Luis Rocha Medina y David Ramos Zepeda**, integrantes de esta Sexagésima Octava Legislatura, presentaron Iniciativa de Decreto que contiene REFORMAS Y ADICIONES A LA **LEY DE SALUD DEL ESTADO DE DURANGO**, mismas que fueron turnadas a la Comisión de Salud Pública integrada por los CC. Diputados: *Esteban Alejandro Villegas Villarreal, Juan Carlos Maturino Manzanera, Karen Fernanda Pérez Herrera, Claudia Julieta Domínguez Espinoza y Pablo Cesar Aguilar Palacio*; Presidente, Secretario y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de febrero del presente año, le fue turnada a este órgano dictaminador la iniciativa que adiciona la fracción XVIII al artículo 10 y se reforma la fracción VII del artículo 89 de la Ley de Salud del Estado, la cual fue presentada por los CC. Diputados Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional; adhiriéndose a la misma las CC. Diputadas Elia del Carmen Tovar Valero, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez y Nanci Carolina Vásquez Luna, todos integrantes de la LVIII Legislatura.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Los iniciadores sustentan su pretensión al destacar las estadísticas proporcionadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que señalan que México *ocupa el primer lugar en fecundidad entre adolescentes, con una tasa de 77 nacimientos por cada mil adolescentes de entre 15 y 19 años de edad.*

Resaltan el contexto que vive Durango respecto a las cifras de embarazos en la adolescencia al señalar que, *de acuerdo con estudios recientes...para el año 2018 con más de 6 mil casos de embarazos atendidos en adolescentes de entre 15 y 19 años, de los cuales 500 fueron de menores de 14 años, Durango ocupa el tercer lugar entre las entidades federativas de nuestro país con los índices más altos de embarazos entre esas edades; lo que para el año pasado prácticamente no se modificó y nos mantuvo en ese mismo sitio.*

Destacan como principales causas del embarazo en menores de edad a las *relacionadas con el nivel de vida y la pobreza de los habitantes de un país*, consideran además a la falta o el inadecuado uso de métodos anticonceptivos, así

como al *matrimonio entre adolescentes y el rol tradicional que algunas sociedades todavía asignan a las mujeres.*

Estiman que un embarazo a temprana edad tiene riesgos y consecuencias tanto para la madre como para el producto y mencionan que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, *unos 16 millones de muchachas de entre 15 y 19 años y aproximadamente un millón de niñas menores de 15 años dan a luz cada año; lo que consecuentemente trae complicaciones durante el mismo embarazo y el parto, por lo que dichas complicaciones son la segunda causa de muerte entre las adolescentes de 15 y 19 años, además de que los hijos de esas madres adolescentes se enfrentan a un riesgo considerablemente superior de morir o de tener complicaciones a comparación de los nacidos de mujeres con un mayor desarrollo.*

La misma organización en cita, afirma que la procreación prematura aumenta el riesgo tanto para las madres como para los recién nacidos e indica además que en los países de ingresos bajos y medianos, los bebés de madres menores de 20 años se enfrentan a un riesgo un 50% superior de mortalidad prenatal o de morir en las primeras semanas de vida que los bebés de mujeres de 20 a 29 años.

En ese tenor, los legisladores consideran que *a menor edad de la madre, mayor el riesgo para el bebé y para la misma madre*, por ello proponen incorporar a la Ley de Salud del Estado de Durango la implementación de programas de prevención del embarazo en menores de edad.

CONSIDERACIONES

PRIMERO.- El derecho a la salud se encuentra tutelado en el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

A su vez, en los párrafos subsecuentes noveno, décimo y décimo primero de ese numeral, se tutelan los derechos de la infancia, asegurando el principio del interés superior de la niñez que les asiste al establecer:

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su

desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

SEGUNDO.- Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su dispositivo 20 tutela este derecho humano al señalar lo siguiente:

ARTÍCULO 20.- *Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. El Estado, en el ámbito del Sistema Nacional de Salud garantizará los servicios de salud, en los términos dispuestos en la ley, los cuales deberán cumplir con los principios de disponibilidad, accesibilidad, transparencia, aceptabilidad, calidad, universalidad, equidad, eficiencia, eficacia y perspectiva de género.*

El sistema de salud promoverá la prevención de la salud, así como la atención integral y brindará cuidado especializado a los grupos vulnerables establecidos en la presente Constitución.

Por ningún motivo los establecimientos de salud, ya sean públicos o privados, ni los profesionales del sector podrán negar la asistencia necesaria en casos de emergencia. Dicha negativa será sancionada por la ley.

El Estado y los municipios promoverán la cultura física y el deporte como actividades que contribuyen a la salud, formación y desarrollo integral de la persona, destinando recursos e infraestructura física para cumplir con ese objetivo.

Y en relación a la protección de los derechos de la niñez, en su artículo 34, fracción III, así como en los párrafos segundo y tercero dispone:

ARTÍCULO 34.- *El Estado garantizará a los menores de edad el derecho a:*

....

III. *La protección integral de la salud.*

....

El Estado adoptará las medidas necesarias para proteger a los menores contra todo tipo de abuso, descuido o trato negligente. Las instituciones públicas estatales y municipales garantizarán los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás normatividad en la materia, otorgan a los menores.

El Estado atenderá al principio del interés superior de los menores.

TERCERO.- Ahora bien, la Convención sobre los Derechos del Niño determina en su artículo 24, el reconocimiento del derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud que pactaron los Estados Parte, como lo es México, a fin de que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de los servicios sanitarios.

Asimismo, establece para los signatarios adoptar medidas apropiadas con el propósito de:

- a) *Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;*
- b) *Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;*
- c) *Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*
- d) *Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;*
- e) *Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*
- f) *Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*

CUARTO.- Por otro lado, la Ley General de Salud contempla las bases para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y para efectos del derecho a la protección de la salud, considera dentro de los servicios básicos de salud, entre otros, a la *salud sexual y reproductiva*, contenida en la fracción V del artículo 27, y en su diverso 67 primer párrafo consagra que *la planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.*

Y en su ordinal 68 puntualiza los aspectos comprendidos para los servicios de planificación familiar, siendo:

I. La promoción del desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de servicios de planificación familiar y educación sexual, con base en los contenidos y estrategias que establezca el Consejo nacional de Población;

II. La atención y vigilancia de los aceptantes y usuarios de servicios de planificación familiar;

III. La asesoría para la prestación de servicios de planificación familiar a cargo de los sectores público, social y privado y la supervisión y evaluación en su ejecución, de acuerdo con las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Población.

IV. El apoyo y fomento de la investigación en materia de anticoncepción, infertilidad humana, planificación familiar y biología de la reproducción humana;

V. La participación en el establecimiento de mecanismos idóneos para la determinación, elaboración, adquisición, almacenamiento y distribución de medicamentos y otros insumos destinados a los servicios de planificación familiar.

VI. La recopilación, sistematización y actualización de la información necesaria para el adecuado seguimiento de las actividades desarrolladas.

Particularmente el párrafo segundo del artículo 70 de la Ley en cometo establece la coordinación entre la Secretaría de Salud y los estados a efecto de encaminar acciones de educación sexual y planificación familiar orientadas a la población adolescente, lo anterior, en observancia al Programa Nacional de Planificación Familiar elaborado por el Consejo Nacional de Población en concordancia con la Ley General de Población y de su Reglamento, así como del Programa Sectorial.

QUINTO.- En ese sentido, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 50 garantiza a las niñas, niños y adolescentes el *derecho a disfrutar del más alto nivel posible de la salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud, estableciendo la coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales para que en pro de los derechos de la niñez con el objetivo, entre otros, de reducir la morbilidad y mortalidad; desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, y la educación y servicios en materia de salud sexual y reproductiva; establecer las medidas tendentes a prevenir embarazos de las niñas y las adolescentes; asegurar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas*

e hijos, y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años, así como garantizar el acceso a métodos anticonceptivos; proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva; prohibir, sancionar y erradicar la esterilización forzada de niñas, niños y adolescentes y cualquier forma de violencia obstétrica. Y en sus párrafos segundo y tercero dispone:

Asimismo, garantizarán que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a educación y asistencia en materia de principios básicos de salud y nutrición, ventajas de la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años de edad, así como la prevención de embarazos, higiene, medidas de prevención de accidentes y demás aspectos relacionados con la salud de niñas, niños y adolescentes.

Los Sistemas Nacional y estatales de Salud deberán garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la salud atendiendo al derecho de prioridad, al interés superior de la niñez, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como establecer Acciones afirmativas a favor de niñas, niños y adolescentes.

A su vez, la fracción XIV del artículo 116 de la precitada Ley, destaca como atribución concurrente de las autoridades federales y locales la de *garantizar que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a educación y asistencia en materia de principios básicos de salud y nutrición, ventajas de la lactancia materna, así como la prevención de embarazos, higiene, medidas de prevención de accidentes y demás aspectos relacionados con la salud de niñas, niños y adolescentes.*

Al respecto, la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango, en observancia de la citada Ley General, recoge en el Título Segundo "De los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" esas disposiciones jurídicas en materia de protección de la salud en su Capítulo Noveno denominado "Del Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social".

SEXTO.- Por otra parte, la Ley General de Educación estima en su numeral 26:

Artículo 26. Cuando los planes y programas de estudio se refieran a aspectos culturales, artísticos y literarios o en materia de estilos de vida saludables y educación sexual integral y reproductiva, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Salud, respectivamente, podrán hacer sugerencias sobre el contenido a la Secretaría a efecto de que ésta determine lo conducente.

Al respecto, la Ley de Educación del Estado de Durango dispone en su artículo 9, fracción XII:

ARTÍCULO 9. *La educación que impartan el Estado de Durango y los municipios, así como la que impartan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, se basará y tendrá los fines establecidos en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y en el Artículo 7º de la Ley General de Educación.*

Además de los fines establecidos en la normatividad referida en el párrafo anterior, la educación que se imparta en el Estado de Durango, tendrá los siguientes objetivos:

....

XXV.- Garantizar en todo momento el acceso adecuado a la información sobre salud sexual y reproductiva necesaria para su desarrollo integral, de forma oportuna y acorde a su edad.

....

SÉPTIMO.- *Conviene destacar las estadísticas proporcionadas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), que señala que en 2019 se contabilizaron 2.1 millones de nacimientos, de los cuales el 16.2% correspondieron a embarazos de mujeres adolescentes entre 15 a 19 años. Asimismo ocurrieron 8.5 mil nacimientos entre las menores de 15 años equivalentes al 0.4% del total.*

Y de acuerdo a las cifras de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018¹, existen en el país 5.5 millones de mujeres adolescentes de 15 a 19 años, ellas representan 16.7 por ciento del total de mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años) y tienen las siguientes características:

- *La edad mediana a la primera relación sexual fue de 17.5 años.*
- *El 60.4% de las adolescentes usó algún método en su primera relación sexual.*

De quienes no lo hicieron, el motivo principal fue que ellas no tenían planeado tener relaciones sexuales (36.4%), el desconocimiento de su uso o de dónde obtenerlos (17.3%) y que tenía deseo de embarazarse (16%).

- *17.9% de las adolescentes son sexualmente activas.*
- *El 15.8% ha estado embarazada alguna vez. En las localidades de menos de 15 mil habitantes, este porcentaje aumenta a 19.8%, y disminuye a 13.3% en las localidades de 15 mil y más habitantes.*
- *12.2% ha tenido por lo menos un hijo/a nacido vivo.*

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2018) Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Tabulados y base de datos.

Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf

- 3.3% se encontraban embarazadas al momento de la entrevista, de las cuales 46.2% querían esperar o no deseaban embarazarse.

Tasa de fecundidad

- La tasa de fecundidad en las adolescentes pasó de 77.0 hijos por cada mil mujeres de 15 a 19 años en 2014, a 70.6 en 2018.
- Para 2018, Coahuila y Durango son las entidades federativas con las mayores tasas de fecundidad adolescente en el país: 94.3 y 95.2, respectivamente. La Ciudad de México es la entidad con la menor tasa, 38.6, seguida de Tamaulipas con 54.3 hijos por cada mil mujeres.
- La tasa entre la población adolescente indígena es de 87.1 por cada mil mujeres, mientras que la de población no indígena es de 69 por cada mil, lo que indica una diferencia de 17.1 hijos de distancia.
- Las adolescentes indígenas de 15 a 19 años de zonas rurales presentan mayor tasa de fecundidad en comparación con las que habitan en áreas urbanas (101.5 hijas/hijos vs 73.9 hijas/hijos por cada mil mujeres, respectivamente).

En ese tenor, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)² en 2020 demostró las implicaciones socioeconómicas del embarazo de adolescentes y la maternidad temprana, señalando:

- Quienes han sido madres adolescentes tienen un logro educativo menor. Mientras las mujeres que fueron madres en edad adulta tienen mayores niveles de escolaridad, 13.4% tienen estudios profesionales, las que experimentaron un embarazo adolescente apenas 3.8% llegaron a este nivel educativo.
- Quienes han experimentado la maternidad temprana perciben ingresos inferiores. En general las mujeres que fueron madres en la adolescencia perciben un ingreso inferior en 31.6%.
- Las mujeres que han sido madres adolescentes tienen trabajos más precarios. El 67.4% de las madres adolescentes nunca ha cotizado a las instituciones de seguridad social, las mujeres que experimentaron el embarazo en edad adulta este indicador fue de 56.8%.

La pérdida anual estimada de ingresos por desempleo o costo de oportunidad del

² Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] (2020). Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México, Agosto.

Disponible en: https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/milena_mexico_2020.pdf

empleo debido equivale a 3,021,692,469 de pesos mexicanos (USD 157,074,942).

- *El abandono y el rezago educativo vinculados al embarazo adolescente representan para el país un costo o pérdida anual estimada en 30,908,850,716 pesos mexicano, equivalente a 1,606,717,425 dólares.*
- *Cada año los servicios públicos de salud de México destinan 5,884,524,505 pesos mexicanos para atender embarazos y partos de adolescentes (USD 305,891,932).*

OCTAVO.- Ahora bien, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022³ establece dentro de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Eje 2 denominado "Gobierno con Sentido Humano y Social":

11. Garantizar los servicios de prevención de enfermedades, protección y promoción de la salud.

11.1. Garantizar la protección de la salud de manera efectiva, oportuna y con calidad para la población del Estado.

- *Fortalecer los programas de prevención y promoción a la salud en la población del Estado.*

11.2. Impulsar la cobertura de los servicios de salud en los diferentes niveles de atención médica, con esquemas novedosos.

- *Impulsar los programas de Caravanas de la Salud creando nuevas rutas para la atención médica, en las comunidades rurales de difícil acceso del estado de Durango.*

12. Proteger la salud de los recién nacidos y la mujer reduciendo la morbimortalidad femenina.

12.1. Mejorar la salud materna y de las mujeres en las diferentes etapas de su vida.

- *Difundir el uso de anticonceptivos para la planificación en la red de hospitales y centros de salud.*

³ Disponible en: <http://www.durango.gob.mx/plan-16-22/>

NOVENO.- Estamos ciertos que una sociedad bien informada, será una mejor sociedad y es menester del Estado llevar a cabo políticas públicas que permitan que todos los ciudadanos estén enterados de las acciones que se llevan a cabo para garantizar la protección de sus derechos, en tal virtud, esta Comisión considera que la promoción de la salud es imprescindible, que la prevención es sin duda la clave para mitigar enfermedades, accidentes y evitar la toma de decisiones equivocadas por la desorientación de temas relevantes para la salud; dado lo anterior, es necesario advertir a la población acerca de la salud reproductiva, principalmente en los adolescentes, siendo esta etapa en la que se presentan múltiples cambios físicos y emocionales, en la que se comienza a explorar la sexualidad y que es de mencionar, en la actualidad el promedio de inicio de la actividad sexual cada vez se da a más temprana edad, lo anterior de acuerdo a la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, razón por la cual, es indispensable promover el acceso a métodos de planificación familiar, la implementación de programas de difusión orientadas a este sector, para que de esta manera cuenten con las herramientas necesarias para una vida sexual responsable.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, la dictaminadora, estimó que la iniciativa, con las adecuaciones realizadas a la misma, es procedente, en virtud de considerar que obedece al mejoramiento de forma y fondo jurídicos.

DECRETO No. 424

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO: Se adiciona la fracción XVIII al artículo 10, recorriéndose la anterior de forma subsecuente para pasar a ser la XIX; se reforma la fracción VII del artículo 89; ambos artículos de la Ley de Salud del Estado de Durango, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 10.

De la I. a la XVI.

XVII. El diseño, la organización, coordinación y vigilancia del Registro Estatal de Cáncer;

XVIII. Diseñar, impulsar y evaluar programas permanentes para la prevención de embarazos en menores de edad; y

XIX. Las demás atribuciones afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Estatal de Salud y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

ARTÍCULO 89...

De la I. a la VI.

VII. Atención médica a la sexualidad específica a la adolescencia sin distingo y discriminación, implementando programas de difusión, promoviendo el acceso a métodos de planificación familiar, asegurando su suministro, considerando que la atención en materia de salud reproductiva y la anticoncepción para los adolescentes debe ser eficiente y no discrecional; **así como la implementación y evaluación de programas permanentes para la prevención de embarazos en menores de edad.**

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

ARTICULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.



Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (24) veinticuatro días del mes de noviembre del año (2020), dos mil veinte.

DIP. RIGOBERTO QUIÑONEZ SAMANIEGO
PRESIDENTE.

DIP. CLAUDIA JULIETA DOMINGUEZ ESPINOZA
SECRETARIA.

DIP. JOSE LUIS ROCHA MEDINA
SECRETARIO.